

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**EL ESTADO BAJO PRESIÓN: CAPACIDAD ESTATAL Y COALICIÓN DE
ACTORES EN EL CONFLICTO SOCIAL DE LA OROYA**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Wilson Noé Jaime Barreto

ASESOR

Ricardo Martín Tanaka Gondo

Lima - Perú

Agosto, 2020

Resumen

Las operaciones del Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO) generan emisiones y efluentes que contaminan el medio ambiente de la ciudad, para resolver este problema y lograr los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) el Estado, en cumplimiento de su función reguladora, exigió en 1997 a la empresa Doe Run Perú, propietaria del CMLO, la ejecución de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) en el plazo de diez años; sin embargo, la empresa incumplió el plazo y solicitó su extensión en dos ocasiones originando un conflicto social muy complejo.

A través de una descripción y análisis del conflicto, esta tesis demuestra que los determinantes de la actuación del Estado frente a este problema son los siguientes: Primero, una falta de capacidad que nos muestra a un Estado débil sin autonomía para diseñar sus políticas y sin efectividad para implementarlas. Segundo, la presión que han ejercido los actores sociales (pobladores y trabajadores) que formaron una coalición para apoyar a la empresa y presionar al Estado a través de acciones de movilización. Y, tercero, una decisión intencional del propio Estado de no actuar ya sea tolerando el incumplimiento de las normas ambientales por cálculo político, ignorando el problema por falta de interés o, simplemente, posponiendo una solución definitiva para evitar los costos de exigir el cumplimiento de las normas.

Por otro lado, los hallazgos nos muestran que los factores que explican la coalición entre pobladores y trabajadores son sus intereses económicos, la dependencia económica estructural de la ciudad de las operaciones del CMLO, una actitud pasiva frente a la contaminación ambiental, una mayor valoración al trabajo que a la salud y un conjunto de factores sociales y culturales.

Los resultados de esta investigación contribuirán a un mejor conocimiento sobre el funcionamiento del Estado en el Perú así como de los factores determinantes de la calidad de sus respuestas a los problemas del país.

Palabras clave: *Capacidad estatal, conflicto social, coaliciones, La Oroya*

Abstract

The operations of the La Oroya Metallurgical Complex (CMLO) generate emissions and effluents that pollute the city's environment, to solve this problem and achieve the Environmental Quality Standards (EQS) the State, in compliance with its regulatory function, demanded in 1997 to the company Doe Run Peru, owner of the CMLO, the execution of an Environmental Adaptation and Management Program (PAMA) within ten years; however, the company failed to meet the deadline and requested its extension on two occasions, causing a very complex social conflict.

Through a description and analysis of the conflict, this thesis shows that the determinants of the State's action against this problem are the following: First, a lack of capacity that shows us a weak State without autonomy to design its policies and without effectiveness to implement them. Second, the pressure exerted by social actors (residents and workers) who formed a coalition to support the company and put pressure on the State through mobilization actions. And third, an intentional decision by the State itself not to act, either by tolerating noncompliance with environmental regulations by political calculation, ignoring the problem due to lack of interest, or simply postponing a definitive solution to avoid the costs of demanding compliance with the rules.

On the other hand, the findings show us that the factors that explain the coalition between residents and workers are their economic interests, the city's structural economic dependence on CMLO operations, a passive attitude towards environmental contamination, a higher valuation to the work than to health and a series of social and cultural factors.

The results of this research will contribute to a better understanding of the functioning of the State in Peru as well as of the determinants factors of the quality of its responses to the country's problems.

Key words: *State capacity, social conflict, coalitions, La Oroya*

Agradecimientos

Durante el proceso de redacción de esta tesis he recibido el apoyo de muchas personas a quienes agradezco profundamente. En primer lugar, mi gratitud infinita a Martín Tanaka por su valioso apoyo como mi asesor de tesis, sus conocimientos y su amplia experiencia académica fueron de gran ayuda en todo el proceso de investigación; ha sido un enorme privilegio contar con su apoyo y confianza.

También estoy muy agradecido con Eduardo Dargent y Stéphanie Rousseau que leyeron los avances de la tesis y me hicieron valiosos comentarios para mejorar la investigación; los aportes de Eduardo sobre capacidad estatal y otros determinantes sociales de la respuesta del Estado fueron muy importantes que enriquecieron la discusión teórica de esta tesis. Asimismo, agradezco a Narda Henríquez, Martha Rodríguez y José Távara por su orientación en los inicios de la investigación durante los estudios del doctorado.

Muchas gracias también a todas las personas que me apoyaron durante el trabajo de campo, en especial a dirigentes sociales, autoridades locales, dirigentes sindicales, funcionarios de organismos reguladores y directivos de la empresa Doe Run Perú por las entrevistas que me concedieron y que, desde sus particulares puntos de vista, me ayudaron a comprender el complejo problema de La Oroya.

Finalmente, un agradecimiento especial a mi familia por su comprensión, paciencia y apoyo incondicional.

ÍNDICE

	Pág.
Resumen.....	ii
Abstract	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Lista de Tablas	ix
Lista de Figuras	x

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del problema	1
1.2. Formulación de las hipótesis	9
1.3. Objetivos de la investigación	9
1.4. Justificación de la investigación	10
1.5. Diseño metodológico	11
1.6. Estructura de la tesis	12

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Las principales investigaciones realizadas	14
2.1.1. Los estudios de diagnóstico sobre la contaminación ambiental.....	15
2.1.2. Las propuestas orientadas a reducir la contaminación ambiental.....	19
2.1.3. Las investigaciones desde una perspectiva del conflicto social.....	28
2.1.4. El <i>trade-off</i> entre salud y trabajo	32
2.2. Balance de las principales investigaciones realizadas.....	35

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

3.1.	El Estado y la capacidad estatal.....	37
3.2.	Otros determinantes de la actuación del Estado.....	45
3.2.1.	La presión de los actores sociales.....	46
3.2.2.	La debilidad institucional y la respuesta estatal.....	48
3.2.3.	Las formas de inacción del Estado.....	51
3.3.	Los movimientos sociales, la acción colectiva y las coaliciones.....	55
3.4.	Los conflictos sociales	61

CAPÍTULO IV: EL CONTEXTO DEL CONFLICTO, EL CMLO Y EL PAMA

4.1.	El contexto local: El CMLO, un siglo como parte de la vida de la ciudad.....	65
4.2.	Un contexto de crecimiento económico y alta conflictividad social	68
4.3.	Un marco legal muy favorable a la inversión privada y extranjera.....	69
4.4.	Una institucionalidad y gestión ambiental que priorizó la inversión al cuidado del medioambiente.....	71
4.5.	La privatización del CMLO y los compromisos del Estado	79
4.6.	Qué significa el CMLO en términos económicos, sociales, políticos y ambientales	81
4.7.	El PAMA y el Proyecto “Plantas de Ácido Sulfúrico”	83

CAPÍTULO V: DESCRIPCIÓN DEL CONFLICTO

5.1.	La primera coyuntura (2004 - 2006)	87
5.2.	La segunda coyuntura (2008 - 2009)	90
5.3.	La tercera coyuntura (2010 - 2020)	93

CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL CONFLICTO: LOS ACTORES, SUS ESTRATEGIAS E INTERESES

6.1.	Caracterización del conflicto	99
6.2.	El ámbito del conflicto.....	100
6.3.	Los actores, sus posiciones, estrategias e intereses.....	105
6.3.1.	El Estado.....	107
6.3.2.	La empresa Doe Run Perú	124
6.3.3.	La población de La Oroya.....	126
6.3.4.	Los trabajadores de Doe Run Perú.....	130
6.3.5.	Los actores secundarios: La Iglesia, las ONG y los medios de comunicación.....	133

CAPÍTULO VII. DISCUSIÓN Y RESULTADOS

7.1.	Factores que explican la actuación del Estado frente a este conflicto.....	140
7.1.1.	La capacidad estatal	140
7.1.1.1.	Dimensión administrativa.....	141
7.1.1.2.	Dimensión institucional.....	149
7.1.1.3.	Dimensión política.....	162
7.1.2.	La presión de los actores sociales.....	169
7.1.3.	La inacción estatal por tolerancia, falta de interés o evitación	173
7.2.	Factores que explican la coalición entre pobladores y trabajadores.....	179
7.2.1.	Los intereses económicos: una “coalición por intereses”	179
7.2.2.	La dependencia económica estructural de la ciudad del CMLO.....	183
7.2.3.	Una actitud pasiva frente a la contaminación ambiental.....	185
7.2.4.	Una mayor valoración al trabajo que a la salud	187

7.2.5. Factores sociales	188
7.2.6. Factores culturales.....	188
Conclusiones	190
Referencias bibliográficas	198
Apéndice: Entrevistas a actores	231



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: La presión de los actores sociales y las respuestas del Estado - Primera coyuntura.....	172
Tabla 2: La presión de los actores sociales y las respuestas del Estado - Segunda coyuntura	172
Tabla 3: La presión de los actores sociales y las respuestas del Estado - Tercera coyuntura	173



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de actores en el conflicto social de La Oroya 107

Figura 2: Cambios en el ECA Aire para SO₂ 24 horas, 1996 – 2017..... 161



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del problema

El CMLO, construido en 1922 por la empresa norteamericana Cerro de Pasco Corporation (CPC) es el primer complejo metalúrgico de América Latina (Sulmont y Valcárcel 1993) y uno de los más grandes e importantes del mundo (Dewind 1975; OSINERG 2007) que procesa concentrados de minerales polimetálicos cuyas emisiones y efluentes tienen un alto contenido de dióxido de azufre, plomo, cadmio y arsénico que contaminan el aire, el agua y los suelos de la ciudad de La Oroya.

El problema de contaminación ambiental de La Oroya se inició prácticamente desde el inicio de las operaciones del complejo metalúrgico en octubre de 1922 lo que originó una serie de reclamos de los campesinos que se vieron afectados por los humos de la fundición; frente a esta situación, el presidente Leguía solicitó, en setiembre de 1923, al Cuerpo de Ingenieros de Minas del Ministerio de Fomento realizar una investigación y proponer acciones para resolver el problema (Bravo 1926).

Pero, es recién a partir de 1990 que este problema alcanzó visibilidad y una significativa atención académica y política debido a una mayor conciencia ambiental y a un creciente interés nacional e internacional por el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Por otro lado, en ese año se aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales que dio inicio a la normatividad ambiental en el Perú.

De acuerdo al inventario de emisiones realizado por el Estado (DIGESA 2005, CONAM 2004), el CMLO es responsable del 99.7% del total de emisiones contaminantes de La Oroya, del 99.6% de las emisiones de material particulado (PM10), del 99.9% de las emisiones de dióxido de azufre (SO₂) y plomo (Pb) y del 100% de emisiones de arsénico (As) y cadmio (Cd); en el año 2000 cada día el CMLO emitía 1,040 toneladas de SO₂, 18 toneladas de material particulado que contenía 2.3 toneladas de plomo, 1.16 toneladas de arsénico y 0.12 de cadmio. Debido a esta situación el Estado declaró a La Oroya como una “zona de atención prioritaria” que requería la elaboración e implementación de un “Plan de acción para el mejoramiento de la calidad del aire” (D.S. N° 074-2001-PCM); asimismo, notificó a la empresa DRP “su condición de macroemisor” de los contaminantes dióxido de azufre, material particulado y plomo en la ciudad de La Oroya exigiéndole la ejecución del PAMA (Carta N° 2638-2005-CONAM/PCD).

La contaminación ambiental de La Oroya configura un problema muy complejo con implicancias políticas y sociales, porque no sólo tiene que ver con los elementos físicos o químicos que afectan la salud de las personas sino que antes de ser aceptado como tal, atraviesa por un proceso de valoración y construcción social y política (Lezama 2004). Es un problema social porque la población percibe, define y evalúa que la contaminación constituye una amenaza para su salud y su vida y, por lo tanto, demanda una solución a las autoridades; y, es un problema político porque para su prevención o remediación se requiere de la intervención del Estado donde concurren relaciones de poder, ideologías e intereses (Amaya 2012; Bravo 2012; Lezama 2004).

Para resolver este problema, el Estado, en cumplimiento de su función reguladora y como responsable de velar por la prevención y mitigación de las

externalidades negativas que generan las actividades económicas, exigió a la empresa Doe Run Perú (DRP) al momento de la privatización del CMLO, en octubre de 1997, la ejecución de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) con el objetivo de alcanzar los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para mejorar la calidad ambiental de La Oroya.

El PAMA del CMLO fue aprobado en enero de 1997 y sus nueve proyectos debieron ser ejecutados en un plazo de 10 años; es decir, hasta enero del 2007. Sin embargo, como la empresa DRP vio que no era posible terminarlo en esa fecha, en diciembre del 2005, solicitó al Estado la prórroga del plazo para la ejecución del último proyecto PAMA “Plantas de Ácido Sulfúrico” (PAS), el mismo que fue prorrogado por el Estado en mayo del 2006 hasta el 31 de octubre del 2009.

En efecto, la PAS del circuito de zinc se terminó el 31 de diciembre del 2006 y la del circuito de plomo el 30 de setiembre del 2008. Sin embargo, la PAS del circuito de cobre, que debió terminarse el 31 de octubre del 2009, fue paralizada el 15 de diciembre del 2008 con un avance del 53% (OSINERGMIN 2009: 7) debido a problemas financieros derivados de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos en setiembre del 2008 que originó una fuerte caída en el precio de los metales. Esta disminución de precios deterioró los ratios financieros de DRP, originando que los bancos le cortaran intempestivamente, en febrero del 2009, un crédito revolvente de US\$ 75 millones para capital de trabajo. Luego, al quedarse sin capital de trabajo y sin concentrados, en junio del 2009 DRP paralizó todas las operaciones del CMLO originando un grave problema social en La Oroya.

Cuando DRP paralizó el PAMA en diciembre del 2008 y el CMLO aún operaba normalmente, los niveles de contaminación ambiental eran los siguientes: Emisiones

por chimenea principal 762 TM/día de SO₂ (LMP 175), concentración de SO₂ en el aire 718 ug/m³ (ECA SO₂ 24 horas 365), plomo en aguas del río Yauli 0.2 mg/L (límite establecido por Ley de Aguas 0.1) plomo en suelos residenciales 9644 mg/kg (límite exigido 400), arsénico en suelos 4713 mg/Kg (límite 0.4) , cadmio en suelos 193.8 mg/Kg (límite 34) y promedio de plomo en sangre en niños menores de 6 años 23.7 ug/dL (límite OMS 10 ug/dL) ¹.

En este contexto, DRP solicitó, en julio del 2009, una prórroga de 30 meses para culminar la construcción de la PAS del circuito de cobre, el último proyecto del PAMA. Tal como sucedió en la prórroga anterior (2006), después de la presión la población y los trabajadores, el Estado volvió a prorrogar el plazo del PAMA en setiembre del 2009 (Ley N° 29410) por 30 meses; es decir, hasta el 27 de marzo del 2012. Pero como la empresa no tenía recursos económicos para reiniciar operaciones y culminar el PAMA incumplió todos los plazos establecidos en la Ley y perdió su licencia ambiental.

Debido a la crisis financiera que atravesaba, DRP acumuló una deuda con sus proveedores de concentrados por un monto superior a los US\$ 100 millones; su principal acreedor, la empresa Consorcio Minero S.A. (CORMIN) en febrero del 2010 solicitó al INDECOPI iniciar un Procedimiento Concursal Ordinario a Doe Run Perú el mismo que fue aprobado el 14 de julio del 2010. Después del proceso de reconocimiento de acreedores que duró casi dos años, el 13 de enero del 2012 se instaló la Junta de Acreedores de DRP con una deuda concursal de US\$ 442 millones

¹ Los altos niveles de contaminación, principalmente por plomo y dióxido de azufre, originaron que La Oroya sea considerada en los años 2006 y 2007 como una de las diez ciudades más contaminadas del mundo (Blacksmith Institute 2006 y 2007).

siendo el Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas (MEM), el principal acreedor (37%). A diciembre del 2019 la deuda concursal de DRP ascendió a 1852 millones de Soles (US\$ 550 millones) continuando el Estado como principal acreedor con el 42% (MEM 29%, SUNAT 11%, OEFA y OSINERGMIN 2%), luego le sigue Doe Run Cayman con 28%, los proveedores de concentrados con 20%, los acreedores laborales con 8% y otros acreedores con el 2% (INDECOPI 2020: 32706-32707); pero, si a este monto le sumamos la deuda laboral corriente por no pagar remuneraciones a sus trabajadores con vínculo laboral y otras deudas corrientes a proveedores, la deuda total a mayo del 2020 ascendió a US\$ 800 millones.

En su primera sesión del 13 de enero del 2012 la Junta de Acreedores acordó declarar a la empresa en “reestructuración”, pero después de rechazar el “Plan de reestructuración” presentado por DRP debido a su falta de financiamiento, el 12 de abril del 2012 acordó cambiar su situación a “liquidación en marcha” con el objetivo de vender el CMLO a otro operador; desde entonces el CMLO viene siendo administrado por una empresa liquidadora² y debatiéndose entre la “reestructuración” y la “liquidación en marcha”³.

² Desde mayo del 2012 hasta la actualidad DRP ha sido administrada por cuatro empresas liquidadoras Right Business (May.2012-Set.2014), Profit Consultoría (Set. 2014- Oct. 2015), DIRIGE Consultoría (Oct.2015-Nov.2018) y Carrizales Infraestructura y Servicios (Dic. 2018- actualidad) cuyos honorarios mensuales ascienden, en promedio, a US\$ 60 000 más un honorario de éxito del 1.6 % del valor de la venta de sus activos (INDECOPI 2020).

³ De acuerdo a la Ley N° 27809 (LGSC), la Junta de Acreedores puede decidir entre la “reestructuración” para lo cual debe aprobar y ejecutar un Plan de Reestructuración (art. 60) o la “liquidación en marcha” que permite la continuidad de las actividades de la empresa para lo cual debe aprobar un Convenio de Liquidación (art. 74) y debe efectuarse en un plazo de 6 meses. La Junta de Acreedores puede variar el destino de la empresa de “reestructuración” a “liquidación en marcha” y viceversa (arts. 70 y 91).

Pero, los inversionistas interesados en adquirir el CMLO expresaron su preocupación en dos temas: El PAMA y los estándares ambientales. Como DRP no culminó el PAMA y perdió su certificación ambiental el Estado aprobó, en julio del 2015, un Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) que reemplazó al PAMA y que debió ser ejecutado hasta enero del 2030, pero no flexibilizó los estándares ambientales. Así, la primera subasta internacional del CMLO programada para el 6 de agosto del 2015 se declaró desierta porque los interesados retiraron sus ofertas debido, principalmente, a estándares ambientales muy exigentes, a la falta de compromiso del Estado para remediar los suelos de La Oroya y a la rigidez laboral de sus trabajadores.

Después del fracaso de la venta del CMLO y dado que el plazo para la “liquidación en marcha” de DRP vencía el 27 de agosto del 2015, para evitar el cierre del CMLO la población y los trabajadores presionaron al Estado para que modifique la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal (LGSC), que establecía el plazo de un año para la liquidación en marcha. Como respuesta, el gobierno del presidente Humala modificó esta Ley mediante Decreto Legislativo N° 1189 del 20 de agosto del 2015 ampliando el plazo hasta el 27 de agosto del 2016.

Otra consecuencia de esta fallida venta, fue la renuncia del presidente de la Junta de Acreedores (Diego Calmet representante de la minera Volcan) que fue aceptada el 18 de setiembre del 2015 eligiéndose en su reemplazo a la representante del MEM (Rosario Patiño); desde entonces, el Estado, además de ser el principal acreedor, es responsable de la dirección de la empresa. Pero como el Estado vio que no podía vender el CMLO antes del 27 de agosto del 2016, el nuevo presidente Pedro Pablo Kuczynski envió su primer proyecto de Ley al congreso el 4 de agosto para

modificar otra vez la LGSC el mismo que fue aprobado en tiempo record (Ley N° 30502) ampliando el plazo para la venta del CMLO por dos años más; es decir, hasta el 27 de agosto del 2018.

Después de que las tres subastas realizadas en marzo y julio del 2017 y en marzo del 2018 fueron declaradas desiertas por falta de postores (pese a que en junio del 2017 ya se había flexibilizado el ECA Aire para SO₂ de 20 a 250 ug/m³) y como el plazo establecido por la Ley N° 30502 vencía el 27 de agosto del 2018, el presidente Martín Vizcarra envió un proyecto de Ley al congreso para modificar, por tercera vez, la LGSC el mismo que también fue aprobado en tiempo record (Ley N° 30844) ampliando el plazo para la liquidación de DRP hasta el 27 de agosto del 2020.

Las dos solicitudes para la extensión del plazo para la ejecución del PAMA (en el 2006 y 2009) para asegurar la continuidad de las operaciones del CMLO así como la solicitud para la aprobación del IGAC y las solicitudes de prórroga del plazo para la “liquidación en marcha” de DRP originaron un conflicto social muy complejo en la ciudad de La Oroya en el que se enfrentaron, de un lado, el Estado que intentaba hacer cumplir las normas ambientales y los compromisos de la empresa y, del otro, una coalición de pobladores y trabajadores que a través de diversas acciones de movilización presionaron al Estado y consiguieron la extensión del PAMA en dos ocasiones, la aprobación del IGAC y la ampliación del plazo para la liquidación del CMLO hasta el 27 de agosto del 2020.

Hasta diciembre del 2019, este conflicto aún no ha sido resuelto, se encuentra en estado latente esperando una chispa que lo haga estallar otra vez; el PAMA está paralizado desde diciembre del 2008 y todas las operaciones del CMLO están paralizadas desde junio del 2009; la empresa DRP, operadora del CMLO, se

encuentra sometida a un proceso concursal desde julio del 2010 donde el Estado es el principal acreedor y desde setiembre del 2015 preside, a través del MEM, la Junta de Acreedores y está a cargo del manejo de la empresa. Para cumplir con los estándares ambientales necesita ejecutar el IGAC (que reemplazó al PAMA) hasta el año 2030 con una inversión de US\$ 780 millones (monto que puede disminuir debido a cambios en los ECA para SO2 aprobados en junio del 2017).

Los principales efectos económicos y sociales de esta situación en una ciudad que durante casi un siglo ha dependido de la actividad del CMLO, son los siguientes: en 10 años de paralización del CMLO se ha dejado de generar un valor agregado de unos US\$ 5 000 millones que dinamizaban la economía local y regional, cada día se pierde alrededor de medio millón de soles en la actividad comercial en La Oroya (Gestión 2012), casi la mitad de negocios han cerrado, la emigración aumentó en casi 25% (INEI 2018), la recaudación municipal disminuyó en más del 60% afectando la prestación de servicios; bancos y colegios han cerrado por la deserción escolar, etc.

Esta situación problemática plantea las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué factores explican la actuación del Estado⁴ frente al conflicto social originado por las solicitudes para la extensión del PAMA y la continuidad de las operaciones del CMLO? y ¿por qué la población y los trabajadores formaron una coalición para apoyar a la empresa DRP y presionar al Estado para conseguir la extensión del PAMA y la prórrogas del plazo para la liquidación en marcha de Doe Run Perú?

⁴ En este trabajo, definimos como “**actuación del Estado**” al conjunto de decisiones y acciones de las diversas organizaciones estatales para implementar sus políticas y normas con el propósito de resolver las necesidades y demandas de la sociedad (Oszlak y O’Donnell 2007).

1.2. Formulación de las hipótesis

Las hipótesis que guían esta investigación son las siguientes: La primera, que la actuación del Estado frente a este conflicto se explica no sólo por su falta de capacidad, sino también por la presión de los actores sociales y por la inacción del propio Estado. Y, la segunda, es que los factores que explican la formación de la coalición de pobladores y trabajadores para apoyar a la empresa y presionar al Estado tienen que ver con la defensa de sus intereses económicos, la dependencia económica de las operaciones del CMLO, una actitud pasiva frente a la contaminación, una mayor valoración del trabajo respecto a la salud y con factores sociales y culturales.

1.3. Objetivos de la investigación

Esta investigación tiene dos objetivos principales. El primero, identificar y describir los factores que explican la actuación del Estado frente al conflicto social de La Oroya en la extensión del PAMA y del plazo para su liquidación en marcha cuyos hallazgos pueden ayudar a mejorar la calidad de la actuación del Estado frente a las demandas de la población. Y el segundo, identificar las razones por las cuales la población de La Oroya y los trabajadores de Doe Run en vez de protestar en contra de la empresa que contamina el medio ambiente y apoyar al Estado para exigir la ejecución del PAMA formaron una coalición para apoyar a la empresa y presionar al Estado para la extensión del PAMA y la continuidad de las operaciones del CMLO.

1.4. Justificación de la investigación

Esta tesis, que estudia la actuación del Estado frente a un conflicto social emblemático en el Perú vinculado a la minería así como los factores que determinan su actuación, es relevante por razones teóricas, académicas y prácticas.

Su relevancia teórica radica en que se pondrán a prueba los conceptos y enfoques teóricos sobre la capacidad estatal, la acción colectiva, la resolución y transformación de conflictos, las estructuras de oportunidades políticas y las estructuras de movilización y a partir de los hallazgos proponer nuevas ideas, prácticas e interpretaciones que enriquezcan estas teorías; sus resultados también tendrán implicancia en los debates sobre la capacidad del Estado y los determinantes políticos y sociales de su actuación, temas fundamentales de la ciencia política.

Esta tesis también tiene una relevancia académica sobre el estudio del Estado en el Perú; pues actualmente “el número de investigaciones centradas en el Estado es relativamente bajo si lo comparamos con otros temas” (Dargent 2012: 10) lo cual demanda una mayor “atención académica al Estado y sus políticas” (Dargent 2012; Fukuyama 2013; Mainwaring 2009); pues el Estado, omnipresente en el debate público, es un “viejo desconocido” en las ciencias sociales (Dargent 2012, Tanaka 2010).

Este trabajo contribuirá a “alimentar un diagnóstico sobre el funcionamiento del Estado en el Perú” (Tanaka 2010: 24), pues “Hace falta mucha más investigación empírica sobre las distintas dimensiones y áreas del Estado” (Tanaka 2010: 26) que nos permita tener una visión detallada del “Estado diariamente vivido” (O’Donnell

2008), del “Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global” (Oszlak y O'Donnell 2007) interactuando con otros actores sociales que tienen sus propios intereses.

Desde el punto de vista práctico, mi tesis generará evidencia empírica que será de utilidad “para el académico, el gestor público, el político y el ciudadano en general” (Dargent 2012: 11) así como para los gobernantes y empresarios porque les ayudará a comprender mejor al Estado y sus niveles de capacidad para mejorar la calidad sus intervenciones en la prevención, resolución y transformación de los conflictos sociales en el país. Ya que de lo que se trata es de tener una ciencia política “que se ocupe de temas relevantes para la realidad social y política de nuestros países” (Tanaka 2015) y el tema de los conflictos sociales vinculados a la minería es un tema relevante por la importancia que tiene este sector en la economía del país.

1.5. Diseño metodológico

Como ésta es una investigación cualitativa que se enfoca en explorar y comprender las motivaciones y acciones de los actores en su contexto y sin manipular la realidad (Corbetta 2003; Hernández Sampieri et al. 2014; Punch 2013) considera al “estudio de caso” como unidad de análisis (Hernández Sampieri et al. 2014: 386) donde se describen y analizan los hechos a profundidad que nos permitan responder a las preguntas de investigación (Creswel 2014; Gerring 2007; Hamel et al. 1993; Yin 2014). Por su dimensión temporal, es un diseño de tipo longitudinal porque se describe y analiza el conflicto en tres etapas o coyunturas diferentes y, por su alcance, ésta es una investigación descriptiva y explicativa; primero, es importante observar, documentar y caracterizar las acciones de los diferentes actores para luego explicar el “por qué” de esas acciones.

Para obtener la información, primero se ha hecho una revisión y análisis de fuentes secundarias (investigaciones realizadas sobre el tema, archivos oficiales y artículos periodísticos), análisis de contenidos de diferentes normas, comunicados de la empresa y de los sindicatos; luego, se realizó un trabajo de campo para obtener información a profundidad de fuentes primarias a través de entrevistas abiertas a actores clave (directivos de la empresa, dirigentes sindicales, autoridades, pobladores, arzobispo de Huancayo, entre otros) y observación directa sobre el comportamiento de los actores, sus emociones, interacciones e intereses (Hernández-Sampieri et al. 2014; Sherman y Webb 1988).

Finalmente, para el procesamiento y análisis de la información se ha hecho una clasificación de la información y se ha organizado en forma cronológica, se han elaborado mapas de actores que muestran su estructura y sus relaciones; también se han elaborado líneas de tiempo a fin de identificar similitudes y diferencias en el comportamiento de los actores en cada etapa o coyuntura del conflicto.

1.6. Estructura de la tesis

Mi tesis tiene la siguiente estructura: en el primer capítulo se hace el planteamiento del problema, se formulan las hipótesis y los objetivos de la investigación, se describe la relevancia de la investigación y su diseño metodológico. En el segundo capítulo, se hace una revisión y un balance de los antecedentes de la investigación y en el tercero se hace una revisión de la literatura más reciente sobre la capacidad estatal, otros determinantes de las respuestas del Estado, la acción colectiva, las coaliciones y los conflictos sociales que nos permita entender la actuación del Estado y de los demás actores frente a este conflicto.

En el cuarto capítulo se hace una descripción y análisis del contexto local, legal e institucional en el que se desarrolla el conflicto y del significado del CMLO en términos económicos, sociales, políticos y ambientales; también se hace una descripción del PAMA y de su proyecto más importante “Plantas de Ácido Sulfúrico” elementos centrales del conflicto. En el capítulo cinco (fase descriptiva), se hace una descripción cronológica del conflicto en tres coyunturas señalando en cada una de ellas, su dinámica, su intensidad, las acciones de movilización, las demandas de los actores y las respuestas del Estado, elementos que serán analizadas en el capítulo siguiente. En el sexto capítulo, se hace un análisis del conflicto así como de las posiciones, estrategias, intereses, decisiones y acciones de los actores (Estado, empresa, población, trabajadores y otros actores secundarios).

En el capítulo siete (fase explicativa) se da cuenta de los resultados de la investigación y en base a los principales hallazgos relacionados con las decisiones y acciones del Estado se muestran los factores que explican su actuación frente a este conflicto así como los factores explicativos de la coalición formada por pobladores y trabajadores y, de esta manera, se validan las hipótesis y se responden a las preguntas de investigación. Y, al final, se presentan las conclusiones de la investigación y sus principales implicancias para el estudio del Estado, de su capacidad, de su institucionalidad y de la forma como responde a los conflictos sociales en el Perú.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Las principales investigaciones realizadas

El CMLO ha sido objeto de estudio prácticamente desde el inicio de sus operaciones en 1922 debido a la contaminación ambiental que generaba y a sus efectos negativos que afectaron a las personas, animales y plantas dentro de su área de influencia. El primer estudio fue realizado por el Estado, a través del Ministerio de Fomento en 1923 cuyos resultados, contenidos en el “Informe sobre los humos de La Oroya”, fueron aprobados por el presidente Leguía en 1925 y puestos en conocimiento de la empresa Cerro de Pasco Corporation (CPC) para que adopte las acciones correctivas establecidas por el Estado (Bravo 1926).

Sin embargo, es a partir de la década del noventa en que, debido a una mayor conciencia ambiental y visibilidad de los problemas originados por la contaminación en un contexto político “más sensible y favorable a los derechos ciudadanos y ambientales” (Bravo 2012:7) se intensificaron las investigaciones sobre este tema, las mismas que han girado alrededor de tres ejes: Primero, los estudios de diagnóstico orientados a determinar los niveles de contaminación y sus efectos en la salud de las personas. Segundo, las diversas propuestas de remediación formuladas tanto por organismos estatales como por la sociedad civil y, por último, las investigaciones realizadas desde la perspectiva de un conflicto originado por la defensa del medio ambiente. Veamos las principales investigaciones que orientan esta investigación.

2.1.1. Los estudios de diagnóstico sobre la contaminación ambiental

El CMLO inició sus operaciones en octubre de 1922 (Bravo 1926: 14) y casi un año después, en setiembre de 1923, el presidente Augusto Legía, frente a los reclamos de la población de La Oroya, encargó al Cuerpo de Ingenieros de Minas del Ministerio de Fomento realizar una investigación sobre los efectos negativos de los humos de la fundición y proponer acciones de remediación.

Las principales conclusiones del “Informe sobre los humos de La Oroya” que fue aprobado por el gobierno del presidente Leguía en abril de 1925, fueron las siguientes: las principales sustancias contaminantes contenidas en los humos son azufre, arsénico y plomo; los humos se extienden hasta una distancia de más de 50 Km de la fundición contaminando los pastos, los cultivos y los suelos; que no había evidencias de que los humos hayan producido algún daño a las personas; y que la empresa no tiene la tecnología para controlar la contaminación (Bravo 1926).

Para remediar este problema, el gobierno exigió a la CPC filtrar los humos a través de unas bolsas de algodón (*bag houses*) para purificarlos antes de emitirlos por la chimenea así como instalar unos equipos (*Cottrell*) para retener las partículas sólidas y líquidas en suspensión contenidas en los humos. Sin embargo, la CPC demoró en instalar estos equipos hasta 1936 (Kruijt y Vellinga 1983).

Más tarde, en un contexto político y social favorable al cuidado del medio ambiente, en 1999 dos años después de la privatización del CMLO, el Estado a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud realizó el “Estudio de plomo en sangre en una población seleccionada de La Oroya” (DIGESA 1999) a una muestra de 346 niños menores de 9 años y de 199 personas mayores de

10 años cuyos resultados mostraron que el promedio de plomo en sangre en los niños fue de 33.6 ug/dL, que el 99.1% sobrepasó el límite permisible de 10 ug/dL establecido por la OMS y en el caso de personas mayores de 10 años, el promedio de plomo en sangre fue de 36.5 ug/dL y el 98% sobrepasó el límite de 10 ug/dL. Este estudio concluyó que la principal fuente de contaminación es el CMLO. En base a estos resultados Cederstav y Barandiarán (2002) consideran que “existe una situación crítica en la salud de la población infantil de La Oroya por intoxicación por plomo” (2002: 29) que “se debe afrontar de inmediato y de manera conjunta por las autoridades estatales, la empresa y la sociedad civil para evitar aún mayores daños a la población de La Oroya” (2002: 69).

Al año siguiente, en el año 2000, el consorcio Unión para el Desarrollo Sustentable (UNES) integrado por tres ONG realizó un estudio para determinar los niveles de plomo en sangre en mujeres gestantes y niños menores de 3 años de la ciudad de la Oroya cuyos resultados mostraron que el promedio de plomo en sangre en gestantes fue de 39.49 ug/dL y en niños de 41.81 ug/dL, sobrepasando los límites permisibles (UNES 2000).

Casi al mismo tiempo, entre los años 2000 y 2001, la misma empresa DRP realizó un estudio con el objetivo de “determinar los niveles de plomo en sangre de la población de La Oroya para identificar posibles acciones de protección” (DRP 2002: 21). Los resultados de este estudio que se realizó a una muestra de 5062 mostraron que los niños entre 0 y 3 años tenían un promedio de 26.1 ug/dL y los niños entre 4 y 6 años 23.7 ug/dL, mientras que en La Oroya Antigua los niveles fueron mayores: 36.7 ug/dL y 32.9 ug/dL, respectivamente. Dentro de las acciones propuestas para mitigar esta situación propuso realizar campañas para reducir la exposición al

plomo, mejorar los hábitos de higiene y nutrición así como reducir las emisiones de CMLO con la ejecución del PAMA (DRP 2002).

Entre noviembre del 2004 y enero del 2005, en el marco de un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud y la empresa DRP (Convenio N° 008-2003-MINSA-DRP) se realizó el primer censo hemático a 788 niños menores de 6 años y a 17 madres gestantes de La Oroya Antigua, encontrándose que el 99.87% (787 niños) superó el límite de 10 ug/dL con una concentración promedio de plomo en sangre de 32.07 ug/dL y que sólo un niño tuvo una concentración menor a 10 ug/dL y en el caso de las madres gestantes el 59% superaron el límite de 10 ug/dL (MINSA 2005). Los censos hemáticos continuaron realizándose hasta el año 2008 a cargo del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) del Ministerio de Salud.

También se han realizado estudios de diagnóstico para determinar los niveles de plomo en sangre de madres gestantes y de recién nacidos cuyos resultados muestran que, desde antes de nacer, los niños de La Oroya ya tienen altos niveles de plomo en sangre. Entre los años 2003 y 2004 se realizó un estudio para determinar los niveles de plomo (Pb) en sangre de gestantes y neonatos en la ciudad de La Oroya para lo cual se evaluaron 40 partos normales atendidos en el Hospital de EsSalud cuyos resultados mostraron que el 88.9% de los neonatos de madres que vivían en La Oroya Antigua superaron el límite de 10 ug/dL de plomo en el cordón umbilical y el 52,4% de neonatos de madres que vivían en La Oroya Nueva; asimismo, que el 100% de madres que vivían en La Oroya Antigua y el 71.4% de las madres que vivían en La Oroya Nueva superaban el límite de 10 ug/dL de plomo en sangre, siendo el

promedio general de 27.4 ug/dl de plomo en sangre y de 36.9 ug/dL en La Oroya Antigua (Castro, Chirinos y Ríos 2013).

Estos resultados fueron confirmados por otro estudio realizado entre junio del 2004 y junio del 2005 a una muestra de 93 recién nacidos atendidos en el mismo hospital cuyos resultados mostraron que el nivel promedio de plomo en sangre en los recién nacidos de madres que vivían en la Oroya Nueva fue de 8.39 ug/dL y de 10,28 µg/dL en niños cuyas madres vivían en La Oroya Antigua, concluyendo que los recién nacidos en La Oroya “se encuentran en serio riesgo de sufrir efectos dañinos a su salud debido a la exposición prenatal al plomo (...) que se explica por contaminación vía transplacentaria de la madre al feto” (Pebe et al. 2008: 358-359).

Otro estudio, que tuvo mucho impacto mediático, fue el que realizó la Universidad de San Luis (Missouri, Estados Unidos) en el marco de un convenio con el arzobispado de Huancayo a una muestra de 250 personas entre 6 meses y 80 años de edad, mostrando que, en promedio, el 97% de niños menores de 6 años tenían niveles de plomo en sangre superiores a 10 ug/dl siendo más grave en La Oroya Antigua donde el 100% de niños menores de 6 años tienen niveles superiores a 20ug/dL con un promedio de 36.1 ug/dL; asimismo, que el 69% de pobladores mayores de 18 años tienen elevados niveles de plomo en sangre. De igual manera, los niveles de cadmio y arsénico encontrados en la muestra superaban los valores referenciales de Estados Unidos.

Este estudio concluyó que “los niveles elevados de plomo en sangre en toda la población orofña (...) son niveles de emergencia médica de acuerdo al CDC. Los resultados de cadmio y arsénico proporcionan evidencia científica adicional que se suma al impacto negativo de la contaminación ambiental por plomo en La Oroya”

(Universidad de San Luis 2005: 31). Finalmente, señaló que “(los pobladores de La Oroya) cada día son servidos de un ‘cóctel toxico’ vía aire, agua, polvo y tierra” (Universidad de San Luis 2005: 31) que afecta gravemente su salud y que es urgente implementar políticas y programas de prevención integral que contribuyan a detener el impacto de la crisis ambiental.

Estos estudios de diagnóstico evidencian que el complejo metalúrgico es la principal fuente de contaminación ambiental de la ciudad de La Oroya, que los principales contaminantes son el dióxido de azufre y el plomo y, en menor medida, el cadmio y arsénico. Sin embargo, la contaminación por plomo ha tenido mayor atención por parte de los investigadores debido a que se encuentra en el aire, el agua y el suelo y es absorbido fácilmente por el cuerpo humano a través de la inhalación y la ingestión; el plomo se acumula en el organismo afectando los sistemas neurológico, hematológico, inmunológico, cardiovascular, renal y gastrointestinal siendo los niños los más vulnerables a sus efectos negativos ya que afecta el desarrollo de su cerebro reduciendo su coeficiente intelectual, causa trastornos en su comportamiento y aprendizaje y hasta puede llegar a causarle la muerte (OMS 2015, USEPA 2016).

2.1.2. Las propuestas orientadas a reducir la contaminación ambiental

Los diferentes estudios de diagnóstico realizados desde 1999 demostraron los altos niveles de contaminación ambiental en La Oroya, principalmente por plomo y dióxido de azufre, con efectos negativos en la salud de la población convirtiéndose en un problema social y político cuya solución requería la intervención del Estado.

Es así como desde el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y de diversas organizaciones de la sociedad civil se empezaron a generar un conjunto de propuestas orientadas a reducir la contaminación ambiental y mitigar sus efectos negativos. Las principales propuestas, según su origen, son las siguientes:

a. Propuestas desde el Poder Ejecutivo

Frente a los resultados de los diagnósticos que evidenciaban altos niveles de contaminación que afectaban la salud de la población, un grupo de pobladores agrupados alrededor del Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSA0) el 6 de diciembre del 2002 demandaron ante el poder judicial, mediante una Acción de Cumplimiento, al Ministerio de Salud (MINSA) y a la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) para que diseñen y ejecuten una “Estrategia de salud pública de emergencia” para la ciudad de La Oroya. Recién en el año 2004, un juzgado de primera instancia declaró fundada la demanda argumentando que las entidades demandadas no han ejecutado las acciones establecidas en la Ley General de Salud (Ley N° 26842); ambas entidades apelaron esta sentencia y el 11 de octubre del 2005, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima falló, en segunda instancia, a favor del Estado declarando improcedente la demanda (TC 2006).

Frente a esta situación, en enero del 2006, estos pobladores interpusieron, ante el Tribunal Constitucional, un recurso de agravio constitucional contra la sentencia de segunda instancia y el 12 de mayo del mismo año, el Tribunal Constitucional (TC) declaró fundada esta demanda de cumplimiento y ordenó al MINSA, para que en el plazo de 30 días, implemente un plan de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo en la ciudad de La Oroya, realice un diagnóstico rápido y adopte las acciones necesarias para mejorar la calidad del aire y para

establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental (TC 2006). A pesar de esta sentencia del TC, ambas entidades estatales no cumplieron con implementar estas medidas; es decir, “el Estado se desentiende de las órdenes dadas por otras instancias del propio Estado” (Bravo 2012: 148).

Sin embargo, a raíz de la demanda interpuesta por los pobladores en el 2002, en octubre del 2003 el Estado, a través de la DIGESA, había solicitado a la misión en el Perú de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development -USAID*) asistencia técnica para elaborar un “Plan integral para reducir la exposición al plomo y otros contaminantes” que afectaban la salud de la población de La Oroya.

Para tal efecto, la USAID solicitó el apoyo de los Centros para la Prevención y Control de Enfermedades (CDC) que envió un equipo de investigadores del Centro Nacional de Salud Ambiental (NCEH) a La Oroya en marzo del 2004 para evaluar el problema y formular sus recomendaciones a la DIGESA para la elaboración de un “Plan de intervención integral para reducir la exposición al plomo y otros contaminantes en La Oroya”. Tras revisar los resultados de los tres estudios de diagnóstico realizados hasta ese momento (DIGESA 1999; DRP 2002 y UNES 2000) el equipo concluyó que “las instalaciones de la fundición son la fuente principal de contaminación de plomo en la zona” (USAID 2005: 15) y que no existen acciones concretas para reducir las emisiones de plomo y otros contaminantes por parte de las agencias del Estado ni de la empresa.

El equipo consideró que “la prioridad más inmediata es la reducción de la exposición al plomo y a otros contaminantes” para lo cual recomendó las siguientes acciones: Reducción de las emisiones atmosféricas de plomo, por la chimenea y

fugitivas, pues ninguna otra intervención tendrá gran impacto en reducir los niveles de plomo en sangre, asimismo, remover los suelos contaminados con plomo que es la acción más efectiva, demostrada científicamente, para reducir el plomo en suelos contaminados históricamente (USAID 2005: 24).

En base a las recomendaciones del equipo del Centro Nacional de Salud Ambiental (NCEH) de los Estados Unidos que visitó La Oroya en marzo del 2004 y a los resultados del primer censo hemático realizado entre noviembre del 2004 y enero del 2005, en febrero del 2005 el Ministerio de Salud formuló el “Plan Operativo 2005 para el Control de Niveles de Plomo en Sangre en la Población Infantil y Gestantes de La Oroya Antigua” con el objetivo de contribuir a mejorar “la calidad de vida de la población de La Oroya Antigua con la disminución progresiva de los niveles de plomo en sangre de niños y gestantes, así como la reducción de riesgos de exposición al plomo, mediante actividades de salud pública” (MINSA 2005: 12). Este plan tenía cuatro líneas de trabajo: Promoción y prevención de la salud, vigilancia y control de la calidad ambiental, atención médica a las personas que se encuentren en riesgo por altos niveles de plomo en sangre y gestión multisectorial del problema ambiental involucrando a diversas instituciones del Estado y de la comunidad. Su ejecución y seguimiento estuvo a cargo del personal del convenio MINSA-DRP y su financiamiento fue asumido por ambas partes.

Por otro lado, en el marco del D.S. N° 074-2001 que aprobó los Estándares Nacional de Calidad Ambiental del Aire, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), creado en 1994 como organismo rector de la política nacional ambiental y dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobó, en junio del 2006, mediante Decreto del Consejo Directivo N° 020-2006-CD/CONAM el “Plan de Acción

para la mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya”, con el objetivo de “cumplir los Estándares Nacionales de Calidad del Aire [para] proteger la salud de las personas y la calidad del ambiente”. Este plan, que fue elaborado por el Grupo de Estudio Técnico Ambiental (GESTA) Zonal de La Oroya que estuvo integrado por representantes de entidades públicas y privadas así como por representantes de organizaciones de la sociedad civil, contemplaba la reducción de la exposición de la población a la contaminación, reducción de las emisiones del complejo metalúrgico mediante la ejecución del PAMA, remediación de suelos, fortalecimiento de los servicios de salud, monitoreo de la calidad del aire, vigilancia epidemiológica y ambiental a cargo de la DIGESA y fortalecimiento de la gestión ambiental local (CONAM 2006).

Asimismo, teniendo en cuenta que en el año 2006 se presentaron episodios de alerta de cuidado por altas emisiones de SO₂ (concentración de SO₂ en el aire mayor a 500 ug/m³) en 317 días, episodios de peligro en 250 días (concentración de SO₂ mayor a 1500 ug/m³) y de emergencia en 183 días (concentración de SO₂ mayor a 2500 ug/m³) siendo el ECA 365 ug/m³, el CONAM aprobó, en julio del 2007, mediante Decreto del Consejo Directivo N° 015-2007-CONAM/CD, el “Plan de Contingencia para Estados de Alerta por Contaminación del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya” con el objetivo de “Prevenir, reducir y mitigar los efectos en la salud de las personas producidos por la contaminación aguda del aire por material particulado y dióxido de azufre” (CONAM 2007: 12) a través de una comunicación oportuna, atención médica oportuna y la implementación de un “programa preventivo de paradas de planta” para evitar estados de peligro o emergencia.

Aquí es importante señalar que para facilitar la privatización del CMLO en 1997, el Estado, a través de la empresa estatal CENTROMIN PERÚ (CENTROMIN), asumió la responsabilidad de remediar los suelos de La Oroya afectados por las operaciones del CMLO desde 1922 hasta 1997 (cláusula sexta del Contrato de Privatización). En octubre del 2006, después de casi 10 años, mediante Decreto Supremo N° 058-2006-EM, el Estado encargó a la empresa estatal Activos Mineros la ejecución de los proyectos de remediación ambiental que eran responsabilidad de CENTROMIN como es el caso de La Oroya. Sin embargo, las obras de remediación recién se iniciaron en el año 2010 teniendo a diciembre del 2019 un avance del 87% en el área urbana y del 47% en el área rural con una inversión total de 76 Millones de Soles (Activos Mineros 2020). Es decir, que el Estado aún no ha culminado con las obras de remediación de los suelos de La Oroya de acuerdo al compromiso asumido en el Contrato de Privatización.

b. Propuestas del Poder Legislativo

Debido a que el problema de contaminación ambiental en La Oroya originado por las operaciones del CMLO logró mayor visibilidad y atención nacional e internacional, en el Congreso de la República se presentaron diversos proyectos de Ley, se formaron comisiones investigadoras y grupos de estudio para abordar este tema y proponer alternativas de solución. Así, por ejemplo, en el año 2002 se presentaron los proyectos de ley N° 3333, 3348 y 3966 y en el año 2003 se presentaron los proyectos de ley N° 5453 y 6044 que dieron origen a la Ley N° 28082 (2003) que “Declara en Emergencia Ambiental la Cuenca del Río Mantaro” por dos años y encarga a los Gobiernos Regionales de Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho para que, en coordinación con el CONAM, formulen y ejecuten un plan de

descontaminación, pero como no se ejecutó ninguna obra, el mismo congreso, mediante Ley N° 28608 (2005) modificó el plazo a siete años.

Asimismo, durante el periodo legislativo 2001-2006, dentro de la Comisión de Energía y Minas se formó un grupo de trabajo para evaluar el cumplimiento de los compromisos de inversión, de los PAMA y EIA de las empresas de la zona central del país cuyo informe emitido en abril del 2005, concluyó que DRP no cumplió con ejecutar el PAMA, que CENTROMIN y PROINVERSION no han cumplido con los proyectos para remediar los pasivos ambientales recomendando declarar en emergencia la salud pública en La Oroya y priorizar acciones para reducir los niveles de plomo en sangre en madres y niños, conformar una Comisión de Alto Nivel para enfrentar el problema y modificar normatividad ambiental considerando los avances en esta materia (Congreso de la República 2007).

Luego, en noviembre del 2006, empezando otro periodo parlamentario (2006-2011), dentro de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología se encargó al Grupo de Trabajo de Ambiente y Ecología “evaluar la situación actual del medio ambiente y la salud de los pobladores de la ciudad de La Oroya” (Congreso de la República 2007: 3). En su informe final emitido en junio del 2007 este Grupo de Trabajo concluye que la población de La Oroya vive una situación de contaminación permanente por las operaciones del CMLO, que existe amplia evidencia científica que la contaminación combinada de varios metales afecta gravemente la salud de la población y que el Estado no ha ejercido el principio de autoridad para obligar a la empresa DRP a desarrollar sus actividades respetando el medioambiente (Congreso de la República 2007).

Las principales recomendaciones fueron las siguientes: Que el Estado, a través de la PCM, implemente medidas de emergencia para aliviar los efectos negativos de la contaminación en la salud de la población, que desarrolle y ejecute un “Plan integral de atención a la grave situación socio ambiental en La Oroya” que incluya un “Plan urgente de salud ambiental” y un “plan de remediación de suelos”. Asimismo, que el OSINERGMIN fiscalice el cumplimiento estricto del PAMA y que la empresa estatal Activos Mineros, en el plazo de 7 días, informe a la Comisión sobre la remediación de los pasivos ambientales en La Oroya (Congreso de la República 2007).

c. Propuestas desde la sociedad civil

También desde la sociedad civil se han propuesto diversas acciones para resolver el problema de la contaminación ambiental en La Oroya; así, por ejemplo, en 1997 tres ONG (Cooperación, Filomena Tomaira Pacsi y ECO) formaron el Consorcio Unión para el Desarrollo Sustentable (UNES) con el propósito de elaborar un “Plan de recuperación ambiental” de La Oroya con la participación de la población a través de talleres y procesos de capacitación (Scurrah et al. 2008). Como punto de partida, el consorcio realizó un estudio para determinar los niveles de plomo en sangre en mujeres gestantes y niños menores de 3 años de la ciudad de la Oroya cuyos resultados “confirmaron científicamente que la población de La Oroya, sobre todo los niños, tenían altísimos niveles de plomo en la sangre que afectaba su salud” (Scurrah et al. 2008: 86); sin embargo, no se pasó del diagnóstico a la formulación del “Plan de recuperación ambiental”.

Por otro lado, la Iglesia, a través del arzobispado de Huancayo, también ha tenido algunas propuestas con el objetivo de lograr una “Solución Integral y

sostenible al problema de salud ambiental y laboral en La Oroya y la recuperación de la cuenca del río Mantaro” para lo cual creó en el 2005 la “Mesa de Diálogo Ambiental” como un espacio de encuentro y participación social que contribuya a fortalecer la conciencia ambiental y el proyecto “El Mantaro Revive” para ejecutar acciones que permitan la descontaminación y recuperación de la cuenca del Mantaro (Arzobispado de Huancayo s/f).

A esto hay que añadir que representantes de diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil de La Oroya formaron parte del “Grupo de Estudio Técnico Ambiental de la Calidad del Aire (GESTA Zonal de Aire) de La Oroya formado por el CONAM en el 2001 y participaron activamente en la elaboración del “Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya” que fue aprobado por el CONAM en junio del 2006 con el propósito de alcanzar los Estándares de Calidad Ambiental del Aire, establecidos por el D.S. N° 074-2001-PCM.

Como podemos observar, tanto desde el Estado así como desde diversas organizaciones de la sociedad civil, se han formulado propuestas para resolver el problema de la contaminación ambiental y sus efectos en la salud de la población de La Oroya. Sin embargo éstas no se implementaron porque no tenían objetivos factibles, no consideraban cronogramas, responsabilidades y acciones concretas y porque carecían de financiamiento y de apoyo estatal.

Pese a que todas estas propuestas tenían “severas limitaciones (...) han logrado poner el caso de La Oroya en el foco de la atención pública y mediática, convirtiéndolo en un caso icónico, una suerte de emblemático ejemplo en negativo de aquello a lo que no se debería llegar en términos de salud pública ambiental en el país” (Bravo 2012: 178).

2.1.3. Las investigaciones desde una perspectiva del conflicto social

Además de las investigaciones orientadas a determinar los niveles de contaminación ambiental y sus efectos en la salud de la población (los estudios de diagnóstico) y las orientadas a proponer planes de acción para solucionar este problema (propuestas), hay otras investigaciones que analizan el papel de los diferentes actores involucrados en este problema desde una perspectiva del conflicto social.

Después de la primera ampliación del PAMA en el año 2006, la ONG Cooperación en su Informe de conflictos Mineros: Los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya (2006) sostiene que en este “conflicto protagonizado por DRP, podemos identificar dos temas centrales (...) Por un lado, está la grave afectación a la salud de la población de la Oroya producida por las actividades de la empresa y por otro lado, el procedimiento de solicitud de ampliación del PAMA seguido por DRP, que le resultó favorable a pesar de existir estudios que comprueban la presencia de altos niveles de contaminación en la zona” (Cooperación 2006: 78).

Sobre la posición de los actores en este conflicto, el informe señala que la Municipalidad Provincial de Yauli-La Oroya, el Comité Multisectorial y los sindicatos de trabajadores apoyaron a la empresa; mientras que el MOSAO, la Mesa Técnica de ONG de apoyo al MOSAO y el arzobispado de Huancayo se opusieron a la ampliación y que el Gobierno Regional de Junín no tuvo una participación activa.

El estudio concluye señalando que las actividades de la empresa DRP representan un peligro para la salud de la población de la Oroya debido a la intoxicación por metales y que “el proceso de obtención de la prórroga del PAMA de

La Oroya [*sic*] ha sido uno de los capítulos más controvertidos en materia ambiental en nuestro país, debido a la situación de emergencia que se vive en esa localidad y al propio comportamiento de la empresa” (2006: 92).

En su trabajo de investigación “El caso de La Oroya”, Martín Scurrah y otros (2008) describen la participación de las ONG y del MOSAO en lo que denominan “la campaña por la salud y el ambiente de La Oroya” (2008: 91) desarrollada entre los años 2004 y 2005 cuando DRP solicitó la primera ampliación del PAMA del CMLO. Estos autores atribuyen el inicio de la preocupación ambiental en La Oroya a la inquietud de las ONG que impulsaron la formación del MOSAO, movimiento que agrupaba a pobladores interesados en el problema ambiental, ellas decidieron formar una Mesa Técnica de apoyo al MOSAO. En “la campaña por la salud y el ambiente de La Oroya”, que incluyó la campaña en contra de la ampliación del PAMA en el 2006, Scurrah y otros (2008) analizan el papel del “MOSAO y sus aliados”, de la empresa y del Estado.

Así, destacan la labor del “MOSAO y sus aliados”, las ONG, que lograron “colocar desde sus inicios el problema medioambiental de La Oroya en el ámbito internacional. Y con esto se llegó a presionar a la empresa en su casa matriz en los Estados Unidos” (2008: 110). También destaca su “alianza implícita” con el arzobispo de Huancayo para “ganar legitimidad social” y restarle credibilidad a la empresa y describe cómo a través del cabildeo logró establecer alianzas en el congreso de la República y el MEM para “mantener el tema en la agenda política nacional y para presionar a los funcionarios públicos responsables de dar una salida al problema” (2008: 111).

Respecto a la actuación de la empresa los autores sostienen que ésta “generó una red de clientelismo (...) propiciando fuertes lazos de lealtad” (2008: 112) con autoridades locales como el alcalde Provincial Clemente Quincho y con sus trabajadores a quienes, para conseguir su apoyo, los amenazó con “el cierre del complejo y con esto la pérdida del empleo” (2008: 114). Y, sobre el papel del Estado, los autores sostienen que había una “combinación de influencias y entendimientos” entre el MEM y la empresa DRP que facilitó la primera ampliación del PAMA en el año 2006, critican las acciones de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud que tuvo una actitud complaciente con la empresa y que “en vez de ser una agencia del Estado que regulaba y controlaba a la empresa y sus impactos en la salud, tenía un perfil de asesor técnico de Doe Run” (2008: 119) y sobre el organismo rector de la política nacional ambiental en ese entonces, el CONAM, señalan que “a pesar de sus esfuerzos y voluntad por desempeñar su papel regulador, se trataba de un actor político con muy poco peso” (2008: 119).

Por otro lado, Coronel y Mallma (2013) sostienen que este conflicto “medioambiental y laboral se desencadenó en la ciudad de La Oroya en el mes de Octubre del 2009. El conflicto primero, se inicia entre la Empresa Doe Run y el Estado Peruano luego en el procesos [sic] se suman otras organizaciones de la sociedad civil” (2013: 12). Estos autores consideran que hay dos temas que originaron el conflicto “los incumplimientos del PAMA y los reiterados procedimiento [sic] de solicitud de su ampliación seguido por DRP ante el Estado (...) [y] la grave afectación socio ambiental y en la salud de la población de La Oroya producida por las actividades de la empresa que seguía generando un alto riesgo en la salud de la población” (2013: 190-191).

Los principales actores “involucrados en el proceso del conflicto en torno a la problemática socio ambiental de La Oroya fueron el Estado, la Doe Run, la municipalidad de La Oroya, por parte de la sociedad civil se hallan las ONG, la Iglesia, los trabajadores y otras organizaciones de base” (2013: 133) los mismos que se encuentran agrupados en tres bloques de acuerdo a sus intereses.

En el primer bloque “se hallan los trabajadores metalúrgicos, la municipalidad, la DRP, los pobladores (...) estos serían los defensores de la DRP, de sus fuentes de trabajo y de la economía de La Oroya” (2013: 178), en el segundo bloque “se hallan el MASAO [sic] , las ONG ambientalistas, el Arzobispado de Huancayo, la Mesa de dialogo ambiental (...) muchas veces tildados de antimineros (...) buscan el desarrollo con justicia social y respeto de los derechos humanos y al medio ambiente” (2013: 179) y, el tercer bloque “está conformado por las instituciones del estado [sic] [que] se han caracterizado por su falta de transparencia, permeabilidad con la DRP, y por el reiterado incumplimiento de sus obligaciones de proteger los derechos humanos y la salud de la población afectada por la contaminación ambiental de la planta metalúrgica” (2013: 180).

Esta investigación concluye señalando que “Como consecuencia de la paralización de las operaciones de la DRP (...) se suscitó una serie de problemas demográficos, económicos, sociales y políticos” (2013: 192) que han afectado a la población de La Oroya.

2.1.4. El *trade-off* entre salud y trabajo

Arely Valencia (2014, 2016) aborda el problema de la contaminación ambiental de La Oroya desde la perspectiva de cómo las actividades extractivas afectan el medio ambiente y los derechos humanos y sostiene que la población de la Oroya “se enfrenta al dilema de tener que sacrificar su derecho humano a la salud con el fin de preservar las oportunidades de trabajo en la fundición, que es la principal fuente de contaminación” (2014: 456); se encuentra, pues, atrapada en el dilema trágico de elegir entre dos componentes esenciales del bienestar humano: la salud y el trabajo y que, incluso, percibe que las medidas de protección ambiental y de la salud constituyen una amenaza a su derecho al trabajo.

Esta cruda y compleja realidad que enfrenta la población de La Oroya de tener que elegir entre salud y trabajo, según Valencia (2014, 2016), no se debe sólo a un problema legal o de incumplimiento de responsabilidades del Estado y de la empresa, sino a un conjunto de factores estructurales debido a la desigual distribución del poder y su solución no solamente es de carácter legal. Por ello, propone un modelo alternativo de análisis de este problema denominado “Modelo Analítico Sistémico de Derechos Humanos” (*Human Rights Systemic Analytical Model*) que permite conocer en profundidad las raíces histórico-sociales y las dimensiones político-económicas que permitieron que la empresa DRP contamine el medio ambiente y que expliquen la inacción del Estado peruano para enfrentar este problema.

Este modelo, que se sustenta en “el enfoque de desarrollo de capacidades propuesto por Amartya Sen” (Valencia 2016: 5), plantea que existe una relación entre las capacidades personales y el disfrute de los derechos humanos y que es

deber del Estado no sólo respetar y proteger estos derechos sino también eliminar las restricciones a la libertad y capacitar a las personas para que puedan ejercer sus derechos y así evitar los “*trade-offs*” entre derechos humanos y crecimiento.

En esta línea, Valencia sostiene que en el caso de La Oroya la población sufre una “falta sistemática de libertad” (2016: 99) que no le permite desarrollar y ampliar sus capacidades para el bienestar y, por el contrario, aumenta el riesgo de aceptar los “*trade-offs*” esenciales del bienestar humano. Esta situación, está condicionada por un conjunto de factores estructurales a los que denomina “factores de conversión” (2016: 175) y que los clasifica en institucionales, sociales, ambientales y personales que limitan el desarrollo de capacidades en un contexto en el cual se considera a la extracción de recursos naturales como el principal camino para el crecimiento económico.

Dentro de los factores institucionales, Valencia (2016) considera a la llegada de la inversión extranjera y al inicio de la gran minería en los andes centrales del país, a la tendencia histórica de los gobiernos del Perú para alinearse con los intereses de los inversionistas privados sobre los intereses de los ciudadanos afectados y a la falta de voluntad del Estado para abordar eficazmente el problema de contaminación metalúrgica y sus efectos sobre la salud en La Oroya.

Como factores sociales, Valencia señala a la transformación de La Oroya de una comunidad agrícola a una “*smelter town*” (2016: 217), al proceso de migración del campo a las minas, a las desigualdades socioeconómicas entre los trabajadores del CMLO y el resto de la población que no le ha permitido construir una identidad colectiva que facilite la lucha por una solución de este problema.

Dentro de los factores ambientales, tenemos a la contaminación endémica que ha pasado por tres etapas que coinciden con las tres administraciones del CMLO. Una primera etapa de toma de conciencia de los efectos de la contaminación (1922-1974), una segunda etapa con actitud pasiva por considerarla inevitable (1974-1997) y una tercera etapa de un “despertar de la conciencia ambiental” (1997-2009) para algunos pobladores y movimientos de derechos humanos. Sin embargo, la comunidad como un todo, no ha desarrollado una comprensión integral del problema y tiene una actitud pasiva hacia la contaminación ambiental y sus efectos.

Y, como factores personales, Valencia señala al valor que las personas le asignan a la salud y al trabajo. En este caso, el “trabajo” ha tenido mayor atención política que la “salud” y tiene relación con la valoración social del “crecimiento económico” y de “tener un buen trabajo”.

Valencia concluye que el problema de derechos humanos de la población de La Oroya debido al *trade-off* entre salud y trabajo no sólo se debe al incumplimiento de la empresa de las normas ambientales y a la debilidad del Estado para hacerlas cumplir, sino que se debe fundamentalmente a los factores estructurales (factores de conversión) descritos que afectan el desarrollo de sus capacidades y su libertad para defender colectivamente sus derechos humanos.

Finalmente, en este dilema que enfrenta la población de La Oroya de elegir entre salud y trabajo, el Estado no ha sido capaz de garantizar ambos derechos; es decir, “una vida sana y un trabajo digno” sino que “ha priorizado velar por los derechos de los trabajadores” (Cooperación 2011: 15).

2.2. Balance de las principales investigaciones realizadas

Los diversos estudios de diagnóstico demuestran que el CMLO es la principal fuente de contaminación ambiental en La Oroya, pues es responsable del 99.6% de las emisiones de material particulado, del 99.9% de las emisiones de dióxido de azufre y plomo y del 100% de las emisiones de arsénico y cadmio (CONAM 2004 y DIGESA 2005) y que, consecuentemente, existen altos niveles de contaminación ambiental que superan los estándares nacionales e internacionales (DIGESA 1999; DRP 2002; Integral Consulting 2005; MINSA 2005; UNES 2000; Universidad de San Luis 2005; USAID y CDC 2005). Otras investigaciones (Bravo 2012; Cederstav y Barandiarán 2002; Congreso de la República 2007; Cooperación 2011) concluyen que estos altos niveles de contaminación han originado un grave problema de salud pública en La Oroya pero no aportan evidencias claras sustentadas en índices de correlación, relación de causa-efecto, tasas de morbilidad y mortalidad.

Las diferentes propuestas de solución no se llegaron a implementar por falta de objetivos claros y de recursos, pero, fundamentalmente, porque todas estas propuestas no tuvieron en cuenta el “fondo del problema: las emisiones contaminantes de la fundición y los pasivos ambientales” (Bravo 2012: 178); es decir, ningún plan de solución era viable sin la ejecución del PAMA por parte de la empresa para reducir las emisiones del CMLO y sin la remediación de los suelos por parte del Estado. Por otro lado, las investigaciones que abordan el problema desde la perspectiva del conflicto (Coronel y Mallma 2013; CooperAcción 2006; Scurrah et al. 2008) coinciden en tipificarlo como un conflicto “socioambiental” donde los actores se enfrentan al Estado en defensa del medio ambiente y exigen a la empresa culminar con la ejecución del PAMA.

Por otro lado, la investigación de Valencia (2014; 2016) aborda el problema de la contaminación ambiental de La Oroya desde una perspectiva de derechos humanos sosteniendo que la población de la Oroya se enfrenta al trágico dilema de elegir entre dos componentes esenciales del bienestar humano: la salud y el trabajo debido a un conjunto de factores estructurales que afectan el desarrollo de sus capacidades y su libertad para defender colectivamente sus derechos humanos.

En suma, estas investigaciones previas demuestran que la contaminación ambiental es parte de la historia de La Oroya desde que el CMLO inició sus operaciones hace ya casi un siglo y que es la principal fuente de contaminación ambiental. Además, señalan que la población se ha enfrentado al Estado y a la empresa para exigir el cumplimiento del PAMA a fin de reducir los niveles de contaminación pero que, al mismo tiempo, quiere conservar los beneficios económicos de la actividad metalúrgica.

Como vemos, la mayoría de estas investigaciones han estado centradas básicamente en demostrar que existen altos niveles de contaminación ambiental en La Oroya y que esta situación ha originado un conflicto socioambiental; sin embargo, no han estudiado la capacidad del Estado para resolver este conflicto, no han buscado las verdaderas causas del conflicto ni penetrado en los verdaderos intereses de los actores, tampoco explican por qué la población y los trabajadores en vez de apoyar al Estado para exigir a la empresa que cumpla con las normas y compromisos ambientales para reducir la contaminación decidieron apoyar a la empresa, enfrentarse y presionar al Estado para extender el PAMA a cambio de mantener sus ingresos y puestos de trabajo. Estos son los temas que serán abordados en esta investigación.

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO

Para comprender y analizar este conflicto y dar cuenta de la actuación del Estado respecto a la extensión del PAMA así como de las razones por las cuales la población y los trabajadores han apoyado a la empresa en su enfrentamiento con el Estado, he construido un marco teórico sustentado en los siguientes ejes: Capacidad estatal; otros determinantes de la actuación del Estado; movimientos sociales, acción colectiva y coaliciones, y teoría de conflictos.

3.1. El Estado y la capacidad estatal

El Estado moderno, desde una “concepción weberiana” (Bobbio 1989: 91), es definido en función a dos elementos constitutivos: el monopolio del uso legítimo de la fuerza en un determinado territorio y la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos (Bobbio 1989; Weber 2002).

Siguiendo esta línea, el Estado es un sistema administrativo, jurídico, burocrático, recaudatorio y coercitivo (Ozslak 1997; Skocpol 2007; Stepan 1978) que tiene un conjunto de instituciones y personal, soberanía en un territorio con fronteras definidas y un monopolio de los medios de coacción para implementar sus políticas (Giddens 2012; Mann 2007). Es, además, una forma de organización social que no puede estar separado de las sociedad y de las relaciones sociales (Bobbio 1989; Oszlack 1997; Oszlack y O’Donnell 2007).

Por su parte O’Donnell define al Estado como “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes

(...) Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la coerción física que algunas agencias especializadas ejercen sobre aquel territorio” (O’Donnell 2004: 2).

En esta investigación, se estudia al Estado “**en calidad de actor**” (Skocpol 2007: 169) más que como institución, pero no como un actor unitario sino como conjunto de agencias u organizaciones estatales (Dargent 2012; Mann 2007; O’Donnell 2004) como el MEM, NIMAM, OEFA, etc. Se estudia la forma cómo el Estado influye “en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales” (Skocpol 2007: 170).

El Estado tiene diferentes funciones, que han ido variando a través del tiempo, pero todas ellas orientadas a lograr la seguridad y el bienestar de su población (Mann 2007; Fukuyama 2004; Przeworski 2011; Stepan 1978; Tilly 1992; Weber 2002). Al principio, la función principal del Estado fue extraer de la población subordinada los medios para hacer la guerra y proteger a las personas (Tilly 1992); es decir, establecer y mantener el orden (Hobbes 2004). Luego, todos los Estados fueron asumiendo otras funciones. Diversos autores (Mann 2007; Stepan 1978; Tilly 1992; Weber 2002) coinciden en señalar que las funciones del Estado, además de mantener el orden interno y la protección externa, son las siguientes: la función legislativa, el mantenimiento de la infraestructura, la administración de la justicia, la salud, la educación y la redistribución económica.

Por otro lado, el Banco Mundial (1997) señala que las funciones del Estado dependen de su capacidad. Así, los Estados cuya capacidad es limitada deben centrarse en las funciones básicas, y en la medida que van desarrollando su capacidad, pueden ir asumiendo las funciones intermedias y avanzadas. Las

funciones básicas son las siguientes: suministro de bienes públicos como los derechos de propiedad, la estabilidad macroeconómica, defensa, orden interno, salud, educación básica e infraestructura.

Las funciones intermedias son: gestión de externalidades como la contaminación ambiental, regulación de los monopolios y de los servicios públicos, regulación financiera, protección del consumidor, protección del medio ambiente, seguro social, pensiones con efectos redistributivos, seguro de desempleo, subsidios familiares. Y las funciones más avanzadas o intervencionistas: coordinación de la actividad privada, fomento de los mercados mediante una política industrial y financiera activa, iniciativas en diversos sectores económicos y una política redistributiva (Banco Mundial 1997).

Entonces, según el Banco Mundial (1997) para que el Estado pueda participar de manera más efectiva en el proceso de desarrollo debe adoptar dos estrategias: Primero, articular sus funciones con su capacidad, es decir debe concentrarse en hacer aquello que puede en función de sus recursos y capacidades y, en segundo lugar, y a más largo plazo, debe ampliar su capacidad a través de una reforma de sus instituciones.

Respecto a la función reguladora del Estado, Przeworski (2011) sostiene que como existen fallas de mercado para corregirlas el Estado debería proveer bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir las externalidades y regular los monopolios. Una regulación eficaz “contribuye a proteger a los consumidores, a los trabajadores y al medio ambiente. Puede estimular la competencia, la innovación y poner coto a los abusos de los monopolios” (Banco Mundial 1997: 6).

Finalmente, en materia ambiental, el Estado es responsable de contribuir a una efectiva gestión del ambiente y de los factores que generan riesgos a la salud de las personas (Ley N° 28611, art. 66.1); asimismo, es responsable de “velar por la prevención y mitigación de las externalidades negativas que generan las actividades económicas, protegiendo la salud de las personas” (MINAM 2012: 19).

Para ello, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en materia ambiental por parte de los diferentes actores económicos. Sin embargo, no obstante que el Estado está obligado a proteger el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (inciso 22, art. 2 de la CPP) muchas veces con sus acciones y omisiones afecta este derecho y contribuye a su deterioro (TC 2007: fundamento jurídico 10) mostrando grandes deficiencias en la regulación ambiental.

La capacidad estatal

La capacidad estatal es “un concepto crítico” (Ottervik 2013: 3) y un “un elemento central” (Hanson y Sigman 2013) de la ciencia política porque tiene que ver con la formulación y el cumplimiento de las normas en su territorio y con la calidad de las respuestas del Estado a las demandas de la población. La capacidad del Estado es definida como la habilidad de sus agencias para diseñar e implementar políticas públicas que brinden servicios de calidad al ciudadano con eficacia, eficiencia y sustentabilidad (Grindle 1996; Hilderbrand y Grindle 1997), sin influencia externa indebida (Bersch, Praca y Taylor 2013) y por encima de la

oposición real o potencial de grupos sociales y económicos poderosos (Skocpol 2007).

Los determinantes de la capacidad del Estado, a nivel general, son el control administrativo y militar de su territorio, el grado de funcionamiento de sus instituciones, el poder que tiene para hacer frente a las estructuras y actores dominantes, la calidad de su élite administrativa; y , a nivel de una agencia específica, lo son también el tipo de organización interna, los recursos disponibles, la calidad de sus procesos y la capacidad individual de las personas que ejecutan las tareas (Mann 2011; Hilderbrand y Grindle 1997; Skocpol 2007). Pero también hay algunos “determinantes internacionales” (Dargent 2014) como los desafíos externos (presiones económicas externas o nuevas demandas de la comunidad internacional que conducen a la profesionalización de las agencias estatales) y los vínculos externos (programas introducidos por la comunidad internacional que conducen a crear o reforzar algunas agencias estatales para implementarlos).

La capacidad estatal tiene diferentes dimensiones (Chudnovsky 2015) dentro de las que podemos señalar las siguientes: **coercitiva** (Soifer 2012; Tilly 1992) para mantener el orden y la seguridad, elementos esenciales para la consolidación del Estado; **fiscal** (Cárdenas 2015; Tilly 1992) para recaudar los recursos económicos para financiar las acciones del Estado; **administrativa**, que tiene que ver con la organización de la burocracia para la provisión de bienes públicos con eficacia y eficiencia (Centeno et al. 2017; Evans 2007; Geddes 1994; Grindle 1996; Oszlak 1997;); **institucional** (Cárdenas 2015; Grindle 1996) para establecer las “reglas de juego” que regulen las interacciones económicas y políticas; **técnica** (Grindle 1996) para un buen manejo de la economía y del sector público; y, **política** (Grindle 1996)

que le permita responder eficaz y oportunamente a las demandas sociales, manejar los conflictos y facilitar la participación de la sociedad en la toma de decisiones (Grindle 1996). Estas “dimensiones constitutivas de la capacidad estatal” (Bertranou 2015: 44) pueden ser observables a través de indicadores cuantitativos o cualitativos que describen y explican el nivel de capacidad.

Generalmente, los Estados con alta capacidad estarán mejor equipados para “gestionar las tareas esenciales del desarrollo” (Grindle 1996: 7), “establecer un monopolio de la violencia, hacer cumplir los contratos, controlar a su población, regular instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos” (Besley y Persson 2010; Soifer 2015; Soifer y Vom Hau 2008: 219); proporcionar seguridad, salud, infraestructura social y física (Rotberg 2003); hacer cumplir las leyes, controlar la corrupción, mantener la transparencia y rendición de cuentas (Fukuyama 2004). Además, los Estados capaces son esenciales para promover el desarrollo y la inclusión social (Centeno et al. 2017) y para mejorar la gobernabilidad (Savoia y Sen 2015). Esto demuestra, pues, que existe una relación positiva entre la capacidad estatal y los resultados de las intervenciones del Estado (Evans 2007; Grindle 2009). Mientras que los Estados con baja capacidad están asociados con el concepto de estados débiles o frágiles que tienden a ser pobres sin recursos económicos para prestar servicios de calidad a sus ciudadanos, están plagados de desórdenes y conflictos sociales (Besley y Persson 2010) lo que conduce a una baja confianza social y bajos niveles de desarrollo (Rothstein y Stolle 2008).

Entonces, un Estado con alta capacidad tiene dos características principales: autonomía y efectividad (Dargent 2012; Grindle 1996). La **autonomía** significa la “ausencia de influencia indebida en sus decisiones” (Dargent 2012: 16) por parte de

actores sociales y económicos, lo cual le permite “formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales” (Skocpol 2007: 174). La capacidad del Estado está estrechamente relacionada con la fijación de sus objetivos de manera autónoma, pues cuando éstos son impuestos por grupos sociales poderosos, como empresarios o sindicatos, éste pierde su autonomía; “para actuar con autonomía (el Estado) debe tener capacidad (Bertranou 2015: 42). Es importante señalar, sin embargo, que la “autonomía del Estado” no es un rasgo estructural fijo, puede cambiar con el tiempo dependiendo de cómo estructura sus relaciones con la sociedad (Skocpol 2007).

Y, la **efectividad** es la fuerza que tiene el Estado para implementar sus decisiones y políticas, lograr sus objetivos y producir los efectos deseados en la población (Dargent 2012 y 2014; Fukuyama 2004; Grindle 2009) para lo cual requiere de reglas de juego claras y estables, de una burocracia calificada y de la disponibilidad de recursos. La efectividad no sólo está asociada al logro de objetivos que deben ser factibles, concretos y medibles, sino también a la eficiencia; es decir, al uso óptimo de recursos y a la calidad del proceso para lograr esos objetivos (Daft 2011; Weiss 1972); entonces, para que “los estados sean efectivos en la gestión de las tareas del desarrollo deben tener ciertos tipos de capacidades” (Grindle 1996: 7).

Según Dargent (2012) estas dos dimensiones no siempre “van de la mano” y en algunos casos se puede privilegiar una de ellas, aunque por lo general se asume que los Estados que son autónomos tienen también un grado significativo de efectividad y que los Estados efectivos formulan sus políticas en forma relativamente autónoma.

La discusión actual sobre la capacidad estatal gira alrededor de dos aspectos fundamentales: cómo establecer un concepto claro de capacidad estatal y cómo

operacionalizar este concepto; es decir, cómo la definimos y evaluamos ya que no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen y de los factores o indicadores que la explican (Chudnovsky 2015; Hanson y Sigman 2013). Entonces, para evaluar la capacidad estatal debemos, primero, “sistematizar el concepto” de capacidad estatal a utilizar; es decir, qué componentes o “dimensiones constitutivas” de capacidad estatal vamos a considerar (Betranou 2015; Soifer 2012) y, luego, pasamos a “operacionalizar” este concepto a través de un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos que describen y explican su nivel de capacidad (Ottervik 2013; Soifer 2012).

En efecto, diversos autores (Grindle 1996; Kurtz 2013; Soifer 2012 y 2015) coinciden en la necesidad del uso de indicadores para medir la capacidad estatal según las dimensiones que se consideren. Así, por ejemplo, si consideramos tres dimensiones básicas como seguridad, provisión de servicios y extracción (Grindle 1996) se pueden utilizar los siguientes indicadores: tasa de criminalidad, tamaño de las fuerzas de seguridad y uso de seguridad privada (Seguridad); alcance y cobertura de los censos, personas con documento nacional de identidad, tasas de vacunación y tasas de escolaridad (administrativa); relación entre impuestos directos e indirectos, impuestos directos per cápita y porcentaje de la población que trabaja en el sector informal (extracción).

Como vemos, la capacidad estatal es crucial para explicar los resultados tan diversos de la acción del Estado como el crecimiento económico, la democratización y estabilidad democrática, la provisión de bienestar social, la seguridad así como la política de identidad y la cultura política (Soifer y Von Hau 2008); sin embargo, no podemos evaluar la capacidad estatal teniendo en cuenta solamente los resultados de

sus intervenciones (Centeno et al 2017; Dargent 2015) porque no se podría explicar, por ejemplo, cómo un Estado fuerte no logra buenos resultados debido a la oposición de algunos actores sociales y cómo un Estado débil sí lo hace porque cuenta con “el apoyo de actores sociales poderosos que lo instrumentalizan a su favor”(Dargent 2015: 16). Entonces, los resultados de la acción del Estado no sólo dependen de la capacidad estatal en términos de la calidad de su burocracia y de los recursos que dispone (Fukuyama 2013) sino también de un conjunto de factores políticos y sociales que “rodearán la respuesta estatal” (Amengual y Dargent 2020; Dargent 2015: 17) y que desarrollamos en la siguiente sección.

3.2. Otros determinantes de la actuación del Estado

Si bien la capacidad estatal es un factor relevante para explicar la actuación del Estado y la calidad de sus respuestas, no podemos centrarnos únicamente en esta variable explicativa porque limita nuestra comprensión sobre el tema y, en consecuencia, ignora el rol de la política y de las instituciones en la actuación del Estado (Amengual y Dargent 2020). La capacidad estatal no explica por si sola los resultados de la actuación del Estado, pues “la relación entre capacidad estatal y resultados no es directa ni lineal” (Mizhari 2004: 5).

Entonces, los resultados de la actuación del Estado dependen, además de la capacidad estatal, de los siguientes factores: La presión de los actores sociales (Amengual y Dargent 2020; Baraybar y Dargent 2019; Dargent 2015), de la debilidad institucional (Brinks, Levitsky y Murillo 2019) y de la decisión intencional del propio Estado de no actuar en función de sus intereses, prioridades y beneficios esperados (Holland 2017; Pellis 2019; Slater y Kim 2015; Stewart 2012).

3.2.1. La presión de los actores sociales

Otro factor que explica los resultados de la actuación del Estado es la presión de los actores sociales que pueden bloquear sus intervenciones, incluso si existiera voluntad política para su implementación o, por el contrario, pueden apoyarlo operacionalmente permitiendo que implemente sus políticas y supere sus limitaciones de capacidad (Amengual y Dargent 2020).

Los resultados de la actuación del Estado no pueden entenderse sólo en base a la capacidad estatal sino también hay que tener en cuenta que están mediados por la resistencia o el apoyo de los actores sociales (Centeno et al. 2017). Así, por ejemplo, un Estado con poca capacidad podría tener éxito y lograr buenos resultados en la implementación de sus políticas si cuenta con el apoyo de actores sociales que se convierten en sus aliados y, por el contrario, un Estado fuerte podría fracasar por el peso de los actores sociales que se le oponen a través de fuertes coaliciones (Dargent 2015).

Al respecto, (Baraybar y Dargent 2019), después de analizar las respuestas estatales en Bolivia, Colombia y Perú frente a la fiebre del oro entre los años 2004 y 2018, sostienen que el tipo y las características de los actores sociales son cruciales para determinar las respuestas del Estado en países de ingresos medios con capacidad estatal limitada y agregan que la creciente literatura sobre política comparada muestra que los estados son frecuentemente “empujados” a la acción por estos actores sociales.

Según Amengual y Dargent (2020), los actores sociales ejercen dos tipos de presión política que influyen en las acciones del Estado, difusa y próxima, especialmente cuando existe un déficit de capacidad estatal. **Las presiones difusas** a

favor o en contra de la implementación de las políticas se dirigen hacia políticos o burócratas de alto nivel del gobierno central o de los gobiernos subnacionales que supervisan la acción del Estado. Las presiones difusas a favor pueden llevar a un Estado proactivo, y, por el contrario, las presiones difusas en contra pueden llevar al fenómeno opuesto: la tolerancia a la violación de las normas (Holland 2017) o a la inacción por temor al riesgo o falta de interés (Slater y Kim 2014). Por otro lado, las **presiones próximas**, a favor o en contra, son ejercidas por los actores que actúan cerca al punto donde actúa el Estado y que pueden limitar o bloquear su acción; estas presiones son decisivas cuando el Estado tiene bajos niveles de capacidad que no le permite actuar con autonomía.

Así, cuando existe una presión difusa en contra a la acción del Estado y en el punto próximo de aplicación hay actores dominantes con recursos considerables que también se oponen (presión próxima), es probable que la acción del Estado sea bloqueada dando lugar a una **“implementación bloqueada”** (Amengual y Dargent 2020). En cambio, cuando se combina una presión difusa a favor con un apoyo inmediato (presión próxima a favor) se genera una **“implementación compartida”** entre el Estado y los actores sociales evidenciando que cuando el Estado cuenta con fuertes vínculos con actores sociales que están a favor de sus políticas y normas legales sí es posible su implementación (Amengual y Dargent 2020; Amengual 2016).

Como vemos, la capacidad estatal no lo es todo para explicar las respuestas del Estado también es importante analizar cómo se estructura la relación entre el Estado y los actores sociales.

3.2.2. La debilidad institucional y la respuesta estatal

Otro factor que influye en los resultados de la acción del Estado es la debilidad institucional entendida como la falta de cumplimiento y estabilidad de las reglas de juego diseñadas por el Estado para limitar el comportamiento de las personas y las organizaciones (Brinks, Levitsky y Murillo 2019; North 1993; Weyland 2009); es decir, que las respuestas del Estado no sólo se explican por una falta de capacidad estatal sino también porque el mismo Estado diseña reglas de juego “insignificantes”, porque existe un conflicto entre los diseñadores y ejecutores de las reglas o simplemente porque no tiene interés en que éstas cumplan.

Las instituciones son “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North 1993: 13); es decir, son las reglas de juego que limitan el funcionamiento de la sociedad y pueden ser formales e informales. Las instituciones formales son “un conjunto de reglas sancionadas oficialmente que estructuran el comportamiento humano y las expectativas en torno a una actividad u objetivo específico” (Brinks; Levitsky y Murillo 2019: 8 traducción propia) y las informales son las reglas productos de “acuerdos y códigos de conducta” (North 1993: 14) que no están escritas y que muchas veces interactúan con las primeras. Aquí, hablamos de las instituciones formales que según Crawford y Ostrom (1995) tienen los siguientes elementos: un objetivo establecido legalmente, especificaciones sobre los actores y sus roles, los comportamientos permitidos y prohibidos y las consecuencias de cumplir o no las reglas establecidas.

En esta línea, una institución será fuerte cuando las prácticas establecidas por las reglas son internalizadas y cumplidas por los actores y logran cambiar su comportamiento y serán débiles cuando esto no ocurre. Entonces, para evaluar la

fortaleza o debilidad de una institución se debe examinar si las prácticas establecidas se están cumpliendo o no y si los objetivos formulados en su diseño se están logrando o no (Brinks, Levitsky y Murillo 2019).

La debilidad institucional se debe a dos factores que reducen la eficacia de las reglas: “el incumplimiento y la inestabilidad” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019: 17); el incumplimiento ocurre cuando los actores no cumplen las reglas y, por lo tanto, no se logran los objetivos de las instituciones y la inestabilidad ocurre cuando se cambian las reglas para adaptarlas a cada nuevo actor o nueva situación que aparece.

La debilidad por incumplimiento puede tener su origen en “dos tipos de fallas: La decisión de los agentes estatales de no hacer cumplir las reglas y la incapacidad de los agentes estatales para hacerlas cumplir con apoyo social” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019: 17). La no implementación de las reglas por decisión intencional de los agentes estatales se expresan en una tolerancia a la violación de las reglas (*forbearance*), en una aplicación selectiva y discrecional de las mismas o en la falta de sanciones punitivas por su incumplimiento. Mientras que la no implementación por falta de capacidad ocurre cuando el Estado, pese a tener la voluntad de hacer cumplir las reglas, carece de la burocracia y de los recursos suficientes así como del apoyo social para implementarlas.

El incumplimiento se debe a que los actores del Estado deliberadamente diseñan “instituciones insignificantes” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019: 13) sin objetivos ambiciosos que no tienen ningún efecto real en la orientación del comportamiento de los actores relevantes, a que diseñan o reforman instituciones sin contar con el apoyo de fuertes coaliciones sociales que faciliten su implementación. El incumplimiento se debe también a las diferencias entre las

preferencias de los diseñadores de las reglas y los encargados de hacerlas cumplir (no comparten los mismos objetivos), a que establecen sanciones muy pequeñas para los infractores y a que no ponen interés en su implementación.

La debilidad por inestabilidad ocurre cuando las reglas cambian frecuentemente y en direcciones contradictorias generando incertidumbre en los actores sociales que deben cumplir esas reglas lo que impide que desarrollen expectativas estables alrededor de ellas. Esto es diferente a un proceso de “reforma normal” de las instituciones para adaptarse a los cambios y mejorar sus efectos en el desarrollo económico y social (Brinks, Levitsky y Murillo 2019).

La inestabilidad institucional se debe, básicamente, a los cambios y crisis de gobierno que, a su vez, cambian a los que diseñan las reglas y a los encargados de su implementación; en la mayoría de casos una inestabilidad institucional generalizada es costosa porque socava la confianza y afecta la gobernabilidad, pues para que las instituciones generen los cambios esperados se requiere de un mínimo de estabilidad para lograr una retroalimentación positiva. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que “existen instituciones malas, cuya persistencia produce efectos perjudiciales para la sociedad” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019: 25).

Entonces, además de la capacidad estatal, existen algunas formas en las que el Estado incumple con la implementación de sus normas (reglas de juego) originando una “debilidad institucional por incumplimiento” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019: 17) que influye en el resultado de sus intervenciones. Al respecto, Baraybar y Dargent (2019) sostienen que muchas veces el Estado elige intencionalmente tolerar el incumplimiento de sus políticas y normas (*forbearance*) o ignorarlos y no hacer nada (*standoff*) ya sea por falta de interés, porque no las considera prioritarias o

porque no quiere asumir el costo social y político de sus intervenciones. Adicionalmente, Amengual y Dargent (2020) consideran que otras veces el Estado no cumple con la implementación de sus normas (reglas de juego) porque adopta una estrategia de “evitación del conflicto” o por el bloqueo de los funcionarios electos que defienden sus intereses. Veamos a continuación estas “formas de inacción estatal” (Baraybar y Dargent 2019: 5) que influyen en los resultados de la acción del Estado.

3.2.3. Las formas de inacción del Estado

Las teorías recientes sobre los determinantes de la respuestas del Estado a los problemas de la población nos muestran que la calidad de estas respuestas no sólo dependen de la capacidad estatal sino también de una decisión intencional de los actores estatales (políticos o burocráticos) de no actuar (Baraybar y Dargent 2019). Es decir, los actores estatales pueden hacer mucho más para resolver los problemas pero deciden no hacerlo por cálculos políticos, falta de interés, porque no lo consideran prioritarios o quieren evitar los costos potenciales de sus acciones. Las principales formas de inacción estatal son la tolerancia (*forbearance*), adoptar una posición distante (*stand-off position*) o una estrategia de evitación de conflictos (*conflict avoidance strategy*).

3.2.3.1. Inacción estatal por tolerancia

Muchas veces, los actores estatales optan por no implementar sus normas y políticas públicas de manera intencional, a pesar de que cuentan con la capacidad para hacerlo, simplemente porque no le conviene políticamente (Dargent 2015) a diversos actores como, por ejemplo, mineros informales o ambulantes a cambio de beneficiarse electoralmente (Amengual y Dargent 2020; Holland 2017). De esta

manera, el Estado tolera intencionalmente la violación de sus propias normas por cálculos políticos.

Este tipo de comportamiento del Estado, es definido por Holland (2017) como tolerancia (*forebearance*) y consiste en una decisión intencional de no hacer cumplir las normas legales en casos como, por ejemplo, la ocupación ilegal de espacios urbanos, el robo de servicios básicos o el comercio ambulatorio como una “**política informal de bienestar**” para la población porque no es capaz de ejecutar programas formales de acceso a la vivienda o fomento del empleo. Esta tolerancia es utilizada por los actores políticos como una “estrategia poderosa” para conseguir el apoyo de aquellos que se benefician directamente con la falta de regulación.

En estos casos existe un “**pacto de tolerancia**” (Baraybar y Dargent 2019) entre el Estado y los actores sociales para la no aplicación de las regulaciones ambientales a cambio de un apoyo político de quienes se benefician de la falta de regulación del Estado como, por ejemplo, el caso estudiado por Amengual y Dargent (2020) que muestra cómo las cooperativas mineras del oro en Bolivia que violan las leyes ambientales y penales, evaden el pago de regalías, carecen de autorización y explotan a sus trabajadores operan libremente y sin ninguna regulación por parte del gobierno boliviano a cambio del apoyo político de estas cooperativas al gobierno del presidente Evo Morales.

3.2.3.2. Inacción estatal por falta de interés

Slater y Kim (2015) sostienen que “los Estados alrededor del mundo exhiben una variación dramática en su capacidad para gobernar, desde los ‘Estados débiles’ hasta los ‘Estados desarrollistas’ altamente Weberianos” (2015: 26 traducción propia) y que esta variación no sólo se explica por un tema de capacidad estatal sino

también porque el Estado opta deliberadamente “por no tocar temas y problemas que no son de su interés” (Dargent 2015: 18).

Si bien dentro de sus funciones principales el Estado debe resolver los problemas de su población mediante la provisión de servicios públicos de calidad como seguridad, salud, educación o protección del medio ambiente, hay situaciones en las que el Estado decide intencionalmente ignorar los problemas que enfrenta y no resolverlos no porque le falte capacidad sino porque no le interesa y no lo considera prioritarios o porque quiere evitar el costo político de sus acciones (Baraybar y Dargent 2019).

Esta forma de inacción del Estado ocurre cuando los actores estatales, políticos y burocráticos, al enfrentarse a un desafío o conflicto simplemente lo ignoran a pesar de ser conscientes de su existencia y de tener la capacidad para enfrentarlo convirtiéndose en un “*Standoffish state*”; es decir, en un “Estado ausente o distante”, que prefiere “dejar hacer y dejar pasar” y que “no regula ni hace cumplir sus normas” (Dargent 2015: 19), comportamiento que puede acarrear altos costos por una reacción tardía del Estado.

Sin embargo, cuando el Estado considera que su inacción se ha vuelto muy costosa en términos económicos y sociales o cuando los actores involucrados ejercen presión, el Estado puede actuar. Así, por ejemplo, Baraybar y Dargent (2019) consideran que, en una etapa inicial (2004 al 2010) el Estado peruano ignoró el problema de la minería ilegal e informal (“se hizo de la vista gorda”), pero que debido a los compromisos asumidos en el TLC con Estados Unidos y a la presión de organizaciones ambientalistas y de las mismas empresas mineras formales, tomó la decisión de enfrentar el problema en el 2011. Sin embargo, el Estado no ha podido

aplicar sus normas ambientales para reducir el impacto negativo de la minería ilegal e informal y ha tenido que ceder a las presiones extendiendo los plazos para su formalización.

3.2.3.3. La estrategia de “evitación de conflictos”

Las acciones o respuestas del Estado, también están determinadas por el uso por parte de algunos actores estatales de una “estrategia de evitación de conflictos” o “*conflict avoidance strategy*” (Pellis 2019; Stewart 2012) porque, reconociendo que el problema ya se presentó, evitan una solución por falta de comprensión del conflicto, por falta de motivación o por miedo a las consecuencias de una solución; así, el Estado trata de evitar el costo de los conflictos mediante la aplicación selectiva de las normas o su no aplicación (Amengual y Dargent 2020).

Esta estrategia, que evita enfrentar directamente el conflicto, en la práctica sólo se puede sostener temporalmente, ya que éste “seguirá hirviendo bajo la superficie” y se intensificará más tarde convirtiéndose en una estrategia inactiva, pasiva e ineficaz (Pellis 2019); sólo en algunas situaciones, la evitación podría ser una estrategia deseable y efectiva, como cuando el costo es demasiado alto para la confrontación o no hay justificación suficiente para tomar medidas (Wang et al. 2007) o simplemente cuando se quiere ganar tiempo (Leung 1988). Incluso, en algunos casos, esta estrategia (de posponer o evitar solucionar el conflicto) puede ser utilizada como una forma temporal de “resolución de conflictos” ya que puede permitir el logro de algunos “objetivos particulares” distintos a los objetivos organizacionales y puede perjudicar una solución definitiva (Richardson 1995).

Esta estrategia es diferente a la “prevención de conflictos” (acciones para que no surja el conflicto), pues aquí ya se presentó, se trata de esconderlo debajo de la alfombra, esperar que pase el tiempo o pasarlo al siguiente gobierno, esto es malo porque no enfrenta el problema directamente, por eso “es una estrategia ineficaz” (Pellis 2019; Stewart 2012).

3.2.3.4. Los intereses de los funcionarios electos

Otro factor que explica los resultados de la acción del Estado, es el papel que juegan los funcionarios electos (políticos) que pueden oponerse y bloquear la implementación de las normas y políticas del Estado para favorecer sus intereses, incluso en condiciones de fortaleza estatal (Amengual y Dargent 2020). Así, por ejemplo, pueden llegar a acuerdos con grupos o empresas informales que están incumpliendo las regulaciones laborales o ambientales para intercambiar una implementación laxa de las regulaciones por votos como es el caso del apoyo de la minería ilegal e informal a algunos candidatos y políticos en el Perú (Amengual y Dargent 2020).

3.3. Los movimientos sociales, la acción colectiva y las coaliciones

La teoría de los movimientos sociales nos proporciona herramientas útiles para entender el cómo y el porqué de los conflictos sociales (De Echave et al. 2009); dentro de ella, hasta principios de los noventa se planteó una fuerte polaridad entre dos paradigmas, uno que ponía énfasis en la “movilización de recursos” y el otro en “la formación de identidades colectivas” que eran el sustento de la movilización social (Tanaka 2012).

El “paradigma de la movilización de recursos” relaciona la protesta con la capacidad organizativa y los costos implícitos de la acción colectiva. Así, sólo puede protestar el que tiene la capacidad de articular todo lo necesario para la protesta como experiencia, redes, recursos, tiempo y que puede mostrar que los beneficios de la movilización superarán a los costos; y, el “paradigma de la identidad”, también llamado paradigma de los nuevos movimientos sociales, señala que el conflicto surge por disputas en torno a la construcción de significados y la formación de nuevas identidades (De Echave et al. 2009, Tanaka 2012).

Sin embargo, los autores contemporáneos (McAdam et al. 1996; McCarthy y Zald 1977; Tarrow 1997) proponen un “**paradigma unificado**” de los dos enfoques el cual debe “atender por igual tanto las variables relacionadas con los temas de identidad, percepciones y visiones culturales, así como con las variables organizativas y los cálculos y evaluaciones de costos y beneficios que realizan los actores” (De Echave et al. 2009: 181). Este nuevo enfoque teórico, pone énfasis en tres áreas de análisis:

La estructura de oportunidades políticas, que tiene que ver con el contexto político en el que se desarrolla el conflicto que puede ser favorable o no a la movilización. Esta estructura se expresa en un sistema permeable o no a las demandas, la apertura de las autoridades, el apoyo de actores externos y la política del Estado respecto a las protestas que afecta las expectativas de éxito o fracaso de los actores (De Echave et al. 2009; Tanaka 2012; Tarrow 1997).

Las estructuras de movilización, que son los grupos y organizaciones formales e informales que operan como “vehículos colectivos” (McAdam et al. 1996) a través de los cuales las personas se organizan, movilizan y comprometen en

acciones colectivas para plantear sus intereses; estas estructuras se expresan en redes, experiencias previas de articulación social y política así como en la intervención de actores externos (De Echave et al. 2009; Tanaka 2012).

La construcción de marcos de referencia, que son las percepciones compartidas por las personas involucradas respecto a lo que está en juego en el conflicto, ellas necesitan sentirse agraviadas en algún aspecto de sus vidas y, al mismo tiempo, optimistas de que, actuando colectivamente, pueden enfrentar el problema. Si faltaran una o ambas percepciones, es altamente probable que no se movilizarán, aun cuando se le presenten oportunidades de hacerlo (De Echave et al. 2009; McAdam et al. 1996).

La teoría de la acción colectiva

La teoría de la acción colectiva nos permite entender cómo los actores en este conflicto pasan de la formulación de sus demandas a la movilización. La acción colectiva es la actuación conjunta de un grupo de personas con el propósito de conseguir objetivos comunes (Olson 1992; Tilly y Tarrow 2007; Tarrow 1997), que se organizan en unas estructuras más o menos formales y que ponen en marcha acciones movilizadoras, todo ello bajo una determinada estructura política que facilitará o dificultará su acción (Tilly 1978).

Melucci (1999) sostiene que los actores “producen” la acción colectiva porque son capaces de crear un “nosotros” y quieren sentirse parte de una identidad colectiva en base a los objetivos comunes que persiguen, los medios que disponen y el contexto en el que actúan ya que la acción individual no organizada no será capaz de favorecer ese interés común. Así, lo que estimula a un actor racional a participar

de una acción colectiva son los incentivos o ganancias que se aplican a todos los miembros del grupo (Olson 1992).

Según Tilly (1978), la acción colectiva tiene cinco componentes: **intereses comunes y compartidos** expresados en beneficios; **una organización** con cierto nivel de estructuración que asegure la acción, una **movilización** que le permita tomar control colectivo de los recursos para la acción; **oportunidades** que dependen del contexto; y, finalmente, la **acción colectiva en sí** que es la actuación conjunta para el logro de los objetivos o intereses. Adicionalmente a estos componentes, existe un factor político que tiene que ver con las coaliciones y luchas que se establecen por la conquista o la conservación del poder; con la represión o facilitación de la movilización por parte de la acción coercitiva del Estado; y con las oportunidades o amenazas generadas por la acción de otros grupos.

La acción colectiva, no es un fenómeno espontáneo, sino un proceso deliberado de evaluación de costos y beneficios que surge de un análisis de los componentes descritos (Tilly 1978). Requiere, además, de un **diagnóstico** que permita definir el problema e identificar a los actores perjudicados (un “nosotros”) y a los antagonistas responsables de la “injusticia” (los “otros”), de un **pronóstico** que permita anticipar una respuesta a la acción; y, de una **motivación** para convencer a los actores que la acción tiene posibilidades de éxito (Benford y Snow 1994).

Finalmente, es importante señalar que el Estado es el marco global en el que se desarrolla la acción colectiva y habrá mayores o menores incentivos para ella en función a la fortaleza o debilidad de sus instituciones ya que es responsable del control de la movilización y de la acción colectiva (Tilly 1978). Las formas de acción colectiva también están determinadas, parcialmente, por las estructuras y

actividades de los Estados que en base al ejercicio del poder pueden promoverla o reprimirla (Skocpol 2007). Y también por el nivel de participación política de la población; así, en una democracia la acción colectiva se considera como un mecanismo de participación.

Las coaliciones

Una coalición es “una organización de actores que acuerdan unirse para lograr un objetivo común, donde cada uno mantiene su propia autonomía” (Mizrahi et al. 2013: 384 traducción propia); los actores tienen intereses comunes, creencias e identidades compartidas, experiencias previas, poder, capacidad de acción y recursos organizacionales (McCammon y Minyoung 2015; Van Dyke y Amos 2017). Una coalición se da “cuando a un solo actor no le es posible conseguir por sí mismo el respaldo suficiente para lograr los objetivos que se propone, por lo que requiere el apoyo de otros actores” (Tanaka 2012: 4).

Las coaliciones, pueden ser o no fruto de acuerdos y negociaciones explícitas y formales pero lo fundamental es que tomen decisiones y actúen estratégicamente teniendo “en cuenta los intereses de los actores que forman parte de la coalición” (Tanaka 2012: 4). Se forman por razones pragmáticas e ideológicas (Mizrahi et al. 2013); las razones pragmáticas tienen que ver con la búsqueda de beneficios y poder basado en el propio interés (como es el caso de La Oroya); mientras que las razones ideológicas están basadas en el valor del compromiso con una causa, un problema social o el bien común en general. Las coaliciones, no sólo se dan en el ámbito social sino también en el ámbito electoral (Bandyopadhyay y Chatterjee 2012), en las tareas de gobierno (Diermeier 2009), en la movilización de mujeres por conquistar sus derechos (Van Dike 2017) y en el ámbito militar (Graham 2012).

Según Mizrahi et al. (2013) una coalición pasa por tres etapas: **Formación**, donde las tareas principales son identificar objetivos y estrategias, organizar los recursos, definir roles y liderazgos, aclarar las relaciones de trabajo, el proceso de toma de decisiones y los mecanismos de responsabilidad; luego por una etapa de **implementación** en la que se ejecuta el plan de acción, se evalúan los avances, los resultados y los siguientes pasos; en esta etapa es muy importante conseguir el apoyo de líderes políticos y sociales así como de medios de comunicación. Y, finalmente, cuando ya se han alcanzado los objetivos, se **evalúa** si se sigue con la coalición de manera institucionalizada y permanente o se termina.

Para entender la naturaleza y dinámica de las coaliciones sociales Tanaka (2012) considera tres aportes teóricos desde la ciencia política: **primero**, que existe una relación causal entre el tipo de coalición y el tipo de régimen político; así, por ejemplo, la formación de coaliciones sociales y políticas incluyentes traerá como consecuencia el fortalecimiento de la democracia; **segundo**, que la teoría de la acción colectiva nos ayuda a entender cómo se da el paso de la definición de intereses y la formulación de demandas a la constitución de actores capaces de movilizarse, tema fundamental para los resultados de las coaliciones y, **tercero**, que en la formación de coaliciones a propósito de decisiones de gobierno y de políticas públicas, donde los actores están guiados por la racionalidad y el cálculo de costos y beneficios, es importante saber quiénes lideran la coalición, cómo negocian sus intereses y cómo se reparten los beneficios alcanzados.

Finalmente, es importante considerar al Estado como uno de los actores intervinientes en las coaliciones, así como su estructura de oportunidades que abre o cierra el sistema político e institucional y el papel que cumplen las políticas públicas.

3.4. Los conflictos sociales

El conflicto, es un fenómeno humano normal, permanente y universal de las relaciones humanas donde las partes perciben que sus objetivos, valores e intereses son incompatibles (Burton 1989; Dahrendorf 1996; Galtung 2003; Lederach 2014); es una lucha entre oponentes por valores, status, poder y recursos (Coser 1961) y se convierte en un “conflicto social” cuando trasciende el interés individual y compromete a la sociedad (Coser 1961). Generalmente, es visto como un fenómeno desagradable e intrínsecamente malo por sus consecuencias destructivas (Lederach 2014); sin embargo, es un hecho normal de la vida en sociedad (Dahrendorf 1971) y una oportunidad para crecer y lograr el cambio de las relaciones y estructuras sociales (Lederach 2014). En este sentido, el conflicto cumple la “función” de promover el cambio social para alcanzar el desarrollo (Coser 1961; Dahrendorf 1971).

Los elementos de un conflicto son **los actores** (personas u organizaciones que reclaman y que tienen intereses, valores y percepciones), **las demandas** (reclamos o controversias), **la acción colectiva** que permite la manifestación del conflicto, **la política** porque los actores interactúan con agentes del Estado que tiene sus propios intereses, que establece las regulaciones, promueve y garantiza derechos, establece las reglas que rigen los conflictos y controla los medios coercitivos y **el contexto** que es el escenario geográfico, social, cultural y político en el que se desarrolla el conflicto (Burton 1989; Lederach 1990; Tanaka, Zárate y Huber 2011; Tilly y Tarrow 2007).

La dinámica de los conflictos se inicia, con la existencia de una necesidad insatisfecha, de un riesgo o una oportunidad; luego, en este marco, se generan diversas percepciones sobre derechos vulnerados o situaciones de injusticia que

requieren actuar o responder; tercero, por la acción o inacción del Estado estas percepciones se convierten en demandas específicas; y, cuarto, si estas demandas no son atendidas o solucionadas satisfactoriamente, se plantea la organización de acciones colectivas de protesta que requieren una mínima capacidad de organización y movilización (Tanaka, Zárate y Huber 2011). Aquí, es importante señalar que la actuación del Estado es clave para convertir la percepción de un derecho vulnerado en una demanda explícita. “En otras palabras, la gran mayoría de conflictos son de una u otra manera consecuencia de la acción o inacción del Estado, y no solo resultado de procesos de organización surgidos desde abajo” (Tanaka 2013: 3).

Los conflictos sociales cambian a lo largo del tiempo y pasan por las siguientes **etapas**: Latencia o fase temprana (existe un problema que requiere atención), escalamiento (se formula la demanda y se inician las negociaciones que pueden desencadenar en acuerdos o confrontación), protesta o fase de crisis (donde se hace uso de diversas acciones colectivas) y diálogo y resolución (se llegan a un acuerdo, se desactivan las protestas y se hace seguimiento de los acuerdos) (Defensoría del Pueblo 2013; Tanaka, Zárate y Huber 2011).

Para establecer una **tipología** de los conflictos sociales se consideran diversos criterios (Defensoría del Pueblo 2013; PCM 2012); así, por ejemplo, atendiendo al problema o controversia que lo genera puede ser socioambiental, laboral, de gobernabilidad o por acceso a servicios; por el ámbito geográfico que abarca puede ser un conflicto local, regional o nacional; por el sector económico involucrado puede ser minero, cocalero, etc. y por el estado en que se encuentra puede ser latente, activo o resuelto. Para efectos de esta investigación, ampliaré la teoría sobre los conflictos socioambientales.

En la literatura sobre conflictos sociales se utilizan los términos “conflicto ambiental” y “conflicto socioambiental” como si fueran sinónimos. Sin embargo, Sabatini (1997) hace una diferencia entre ambos. **Un conflicto ambiental** es aquel que se origina a partir de un impacto ambiental o externalidad negativa (contaminación del suelo, agua o aire) que involucra a dos actores, uno que genera el impacto negativo (empresa) y el otro, el antagonista, que se defiende de dicho impacto (comunidad); mientras que **un conflicto socioambiental** es aquel que se origina tanto por las externalidades negativas (contaminación) como por una incompatibilidad entre actividades económicas, diferentes concepciones de desarrollo, una demanda por mayores beneficios de las actividades extractivas (De Echave et al. 2009; Tanaka, Zárate y Huber 2011); por el acceso y uso de recursos escasos como tierra y agua, por la desconfianza en el Estado y el mal trato de las empresas hacia las comunidades (Revesz y Diez 2006).

Sin embargo, Folchi (2001) hace un aporte teórico interesante al sostener que cuando “ninguno de los involucrados asume la postura ética de defender el medio ambiente porque sea justo, noble o bueno” (2001: 91), es preferible hablar de “**conflictos de contenido ambiental**” porque los actores se enfrentan por otros intereses teniendo al medioambiente como pretexto.

Finalmente, respecto al debate teórico sobre la **resolución y transformación de los conflictos**; los teóricos contemporáneos como Lederach (2014) y Galtung (2003) plantean que la transformación del conflicto proporciona una perspectiva diferente respecto a la resolución de conflictos, una reorientación fundamental que cambia la forma en que miramos y respondemos al conflicto social.

Mientras que la resolución ve al conflicto como algo no deseado y busca soluciones inmediatas de corto plazo y en plena crisis para desescalarlo; la transformación mira al conflicto de manera positiva, como algo natural e inevitable en las relaciones humanas (Dahrendorf 1971), como una oportunidad para mejorar, promoviendo cambios constructivos de mediano y largo plazo sin descuidar lo inmediato (Lederach 2014). El enfoque transformacional, aborda la raíz de los problemas, identifica los factores que generan el conflicto, reduce la confrontación y la violencia, minimiza los efectos destructivos y maximiza el potencial de crecimiento (Lederach 2014) y busca trascender los objetivos de los actores en procesos de cambio de largo plazo (Galtung 2003).

Para transformar un conflicto y encausarlo hacia resultados positivos es necesario tener un conocimiento profundo de sus actores, hay que definir objetivos superiores que trasciendan a los objetivos de las partes y diseñar e implementar las acciones para resolver los problemas inmediatos y, al mismo tiempo, las acciones para generar un cambio en la estructura y relaciones en largo plazo (Galtung 2003; Lederach 1990).

Entonces, como en los conflictos sociales vinculados a la minería existen múltiples actores e incompatibilidades que “no permiten resoluciones del tipo ‘ganador – ganador’” (De Echave et al. 2009: 11) estos conflictos exigen ser “transformados” cualitativamente a través de cambios políticos y sociales que modifiquen las condiciones que los generaron, las estructuras y relaciones para construir soluciones duraderas.

CAPÍTULO IV

EL CONTEXTO DEL CONFLICTO, EL CMLO Y EL PAMA

Los estudios sobre la capacidad y actuación del Estado no sólo implican un examen de los recursos e instrumentos de actuación política que tiene a su alcance para resolver los problemas que enfrenta, sino que también analizan al Estado “en relación con tipos concretos de entornos socioeconómicos y políticos y poblados por actores que tienen intereses y recursos determinados” (Skocpol 2007: 184).

El contexto, que actúa como factor interviniente (Nohlen 2006) de la respuesta estatal, abarca un conjunto de condiciones o factores externos de carácter histórico, político, normativo, económico, social y cultural que influyen tanto en la actuación del Estado como en el comportamiento de los actores (en sus intereses, incentivos y decisiones); es que los conflictos sociales no se desarrollan en espacios aislados sino que siempre están insertos en un contexto complejo que influye en su desarrollo y en sus resultados (Burton 1989; Galtung 2003).

En este capítulo se hace una descripción y un análisis del “contexto relevante” en el que se desarrolló este conflicto, así como también del proceso de privatización del CMLO y de su significado en términos económicos, sociales, políticos y ambientales; asimismo, se hace una descripción del PAMA y de su principal proyecto “Plantas de Ácido Sulfúrico”, factores que nos ayudarán a comprender y explicar mejor la actuación del Estado y de los demás actores frente a este conflicto.

4.1. El contexto local: El CMLO, un siglo como parte de la vida de la ciudad

La ciudad de La Oroya, capital de la Provincia de Yauli en la región Junín, se ubica a 3.750 de altitud en la sierra central del Perú y a 175 km. al noreste de Lima;

su ubicación geográfica la convierte en un nodo vial estratégico para la comunicación entre la costa, la sierra y la selva central del país a través de la carretera central hecho de enorme importancia durante el desarrollo del conflicto por los efectos económicos y sociales de su interrupción. Por su ubicación geográfica, también está expuesta a un fenómeno meteorológico denominado “inversión térmica” que impide que las emisiones contaminantes del CMLO se eleven y dispersen en la atmósfera agravando el problema de la contaminación.

La empresa norteamericana Cerro de Pasco Corporation (CPC)⁵ que empezó a operar en la región central del país en 1902 dando inicio a la minería moderna a gran escala que lo convirtió en el mayor productor minero del país en el siglo XX (Vega Centeno 2007) construyó en 1906 la fundición de Tinyahuarco en Cerro de Pasco para procesar los minerales extraídos de sus minas, pero por razones técnicas, logísticas y geográficas decidieron construir una nueva fundición en La Oroya a donde ya había llegado el Ferrocarril Central en 1893 que facilitaba el traslado de los minerales hasta el puerto del Callao.

Desde hace casi un siglo, la vida de la población de La Oroya ha girado en torno al complejo metalúrgico que inició sus operaciones en 1922 transformando a esta pequeña aldea en una nueva aglomeración urbana definida como “ciudad empresa” (*Company Town*) donde sus habitantes entendían la vida cotidiana como una extensión de las actividades de la gran empresa (Vega Centeno 2007) y convirtiendo a La Oroya en la primera ciudad industrial del país (Long y Roberts 2001). Desde

⁵ Primero se denominó Cerro de Pasco Mining Company (Dewind 1975: 44), en 1915 cambió su denominación a Cerro de Pasco Cooper Corporation (CPCC) y a partir en 1951 se denominó Cerro de Pasco Corporation (CPC) (Kruijt y Vellinga 1983: 56).

entonces, la actividad económica y social de la ciudad ha estado estrechamente relacionada con las operaciones del CMLO.

Después de más de 70 años de hegemonía de la CPC en la región central del país, en 1974 el gobierno militar del general Velasco siguiendo su modelo económico estatista expropió el negocio minero de la CPC y creó la empresa estatal CENTROMÍN PERÚ para que asuma su propiedad y administración. Uno de los argumentos para la expropiación fue que la CPC “no ha ejecutado proyectos de inversión destinados a evitar la contaminación (...) por la actividad de la fundición y de otras instalaciones metalúrgicas en La Oroya” (Decreto Ley N° 20492); sin embargo, durante los 23 años que el Estado administró el complejo, a través de su empresa CENTROMÍN PERÚ, tampoco ejecutó ningún proyecto para evitar la contaminación de la ciudad (recién en enero de 1997 se aprobó el PAMA).

Dos décadas después, en 1997, como parte del proceso de privatización, el gobierno de Fujimori privatizó el CMLO transfiriendo su propiedad y administración a otra empresa norteamericana, Doe Run Perú, que tampoco cumplió con la ejecución del PAMA para reducir los niveles de contaminación y cumplir con los LMP y los ECA establecidos por el Estado. Debido a problemas financieros en diciembre del 2008 paralizó el último proyecto PAMA y en junio del 2009 paralizó todas sus operaciones originando un problema económico y social muy complejo en la ciudad de La Oroya.

A solicitud de sus acreedores, en julio del 2010 la empresa DRP fue sometida a un proceso concursal en el INDECOPI (Resolución N° 4985-2010/CCO-INDECOPI) y a partir de enero del 2012 es administrada por una Junta de Acreedores que es presidida por el Estado desde setiembre del 2015, a través del MEM, pues es el principal acreedor (42%).

4.2. Un contexto de crecimiento económico y alta conflictividad social

Este conflicto se ha desarrollado en un contexto de alto crecimiento económico y alta conflictividad social poniendo en evidencia que existe una relación directa entre el nivel de inversión en el sector minero exportador y la cantidad de conflictos socioambientales.

En el aspecto económico, desde inicios de los 90 se implementó un modelo económico basado en la explotación y exportación de los recursos naturales, especialmente mineros, es así que, por ejemplo, la inversión en minería pasó de US\$ 1086 millones en el 2005 a US\$ 8503 millones en el 2012 y las exportaciones mineras pasaron de US\$ 9 790 millones a US\$ 27467 millones en el mismo periodo llegando a constituir casi el 60% de las exportaciones totales del país (MEM 2014a: 37, 97), mientras que el crecimiento promedio del PBI entre el 2005 y 2015 fue de 5.9%, superior al promedio de América Latina (3.8 %), lo que permitió reducir la pobreza de 55.6% a 21.8% en el mismo periodo (Banco Mundial 2018). Este impacto económico de la minería, llevó a que los diferentes gobiernos sean más permeables a las exigencias de las empresas mineras como la flexibilización de los estándares ambientales, la suspensión de sanciones por incumplimiento de las normas ambientales y la reducción de multas.

Y en el aspecto político, el conflicto social de La Oroya se ha desarrollado en un contexto de alta conflictividad social, así, por ejemplo, en enero del 2005 se registraron 59 conflictos sociales de los cuales sólo 4 (6.8%) eran de tipo socioambiental (Defensoría del Pueblo 2005) y en diciembre del 2015 se registraron un total de 211 conflictos sociales de los cuales 145 (68.7%) eran de tipo socioambiental (Defensoría del Pueblo 2015) y de ellos 91 (62.8%) están vinculados

a la minería. Esta conflictividad no ha sido abordada por el Estado de manera oportuna y eficaz, debido a “tres fallos”: primero, una falta de capacidades institucionales que se expresa en una falta de recursos y procedimientos para su abordaje; segundo, falta de cambios normativos que se adecúen a un nuevo escenario marcado por la expansión de las industrias extractivas y el cuidado del medio ambiente y; tercero, la falta de una política de Estado y de gobierno de largo plazo que articule las acciones de los diferentes niveles de gobierno basadas en el diálogo, la construcción de legitimidad y el consenso social (Tanaka 2011).

En este contexto, la lógica del Estado fue evitar “el ruido político” del conflicto para no afectar el crecimiento económico, la inversión y el empleo configurando una “estructura de oportunidades políticas” más abierta a las demandas de las empresas, que los trabajadores y la población supieron aprovechar.

4.3. Un marco legal muy favorable a la inversión privada y extranjera

En 1990, el gobierno de Alberto Fujimori inició un programa de reformas económicas, en el marco del Consenso de Washington, cuyos ejes principales fueron la apertura a la inversión extranjera, la privatización de empresas estatales y la desregulación para eliminar las restricciones a la libre competencia. Para ello, a partir de junio de 1991 diseñó un marco legal especial a través de decretos legislativos (D. L.) en base a facultades otorgadas por el Congreso de la República.

Así, en 1991 el Estado aprobó un “Régimen de Estabilidad Jurídica a las Inversiones Extranjeras” (D.L. N° 662), declaró “de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado” (D.L. N° 674) y aprobó una “Ley Marco para el Crecimiento

de la Inversión Privada” (D.L. N° 757) que estableció las “disposiciones requeridas para el crecimiento de la inversión privada en todos los sectores de la economía” garantizando estabilidad jurídica a las inversiones privadas nacionales o extranjeras en materia tributaria, administrativa y ambiental mediante convenios de estabilidad con calidad de “contratos con fuerza de Ley” que no pueden ser modificados unilateralmente por el Estado y sólo por acuerdo entre las partes. Además, esta norma derogó varios artículos y dos capítulos del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (D.L. N° 613) aprobado en 1990 relacionados con el cuidado del medio ambiente, estableciendo que cada ministerio se convierte en autoridad ambiental de su sector (art. 50) formalizando el modelo sectorial de la institucionalidad ambiental.

Y específicamente para el sector minero, el Estado aprobó un paquete de beneficios que incluía estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa, libertad de remisión de utilidades, simplificación administrativa y silencio administrativo positivo en los trámites administrativos, estabilidad de los regímenes especiales cuando ellos se otorgan, entre otros (D.L. N° 708). En este marco legal, cuando el Estado privatizó el CMLO en octubre de 1997 firmó un Convenio de Estabilidad Jurídica por 10 años con DRP en virtud del cual se comprometió a garantizar la estabilidad del régimen tributario, la libre disponibilidad de divisas y la libre remesa de utilidades y capitales. Asimismo, firmó un Convenio de Estabilidad Ambiental, mediante el cual el Estado garantizó que los posibles cambios en las normas ambientales no serían aplicables a la empresa hasta la culminación del PAMA en enero del 2007.

Este marco legal diseñado por el gobierno de Fujimori y que fue mantenido por los gobiernos sucesivos nos muestra a un Estado mucho más preocupado por su política de atraer inversiones que por el cuidado del medio ambiente.

4.4. Una institucionalidad y gestión ambiental que priorizó la inversión al cuidado del medio ambiente

El primer dispositivo legal sobre minería de nuestra era republicana fue el Código de Minería de 1900 que fue modificado por el Código de Minería de 1950 el mismo que estuvo vigente hasta 1971 en que fue reemplazado por la Ley General de Minería (Decreto Ley N° 18880) durante el gobierno militar presidido por el general Velasco. Una década después, en 1981, el gobierno del presidente Belaúnde modificó esta Ley mediante Decreto Legislativo N° 109 que introdujo el tema ambiental al disponer que la actividad minera debe desarrollarse “con sujeción a las normas de seguridad y saneamiento ambiental” (art. 104).

Luego, en 1991, el gobierno de Fujimori modificó esta Ley mediante el Decreto Legislativo N° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado en 1992 mediante D.S. N° 014-92-EM que dedicó el Décimo Quinto Título al tema del medio ambiente y que fue reglamentado en mayo de 1993 mediante D.S. N° 016-93-EM, “Reglamento Ambiental para las Actividades Minero Metalúrgicas”, que se convirtió en la primera y principal norma ambiental específica para este sector.

En efecto, el D.S. N° 016-93-EM, estableció que “La autoridad competente en materia ambiental del sector minero-metalúrgico es el Ministerio de Energía y Minas”, que será el único ente gubernamental encargado de fijar las políticas de

protección del medio ambiente para las actividades minero-metalúrgicas y dictar la normatividad correspondiente, aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), suscribir con los titulares de la actividad minero-metalúrgica convenios de estabilidad administrativa ambiental en base al EIA o PAMA que se aprueben, fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales y, de ser el caso, imponer las sanciones que correspondan (art. 4°). De esta manera, se convirtió al MEM en “juez y parte”, encargado de promover las inversiones en el sector, dictar las políticas y normas ambientales y encargarse de la fiscalización de su cumplimiento.

Según esta norma, las empresas minero-metalúrgicas que recién iniciaban operaciones debían presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y las empresas ya que se encontraban en operación debían presentar un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), que les permita reducir sus niveles de contaminación ambiental hasta alcanzar los niveles máximos permisibles en un plazo máximo de 5 años para actividades que no cuenten con procesos de fundición y de hasta 10 años para aquellas que sí incluyan dichos procesos (art. 9), como es el caso del CMLO.

Además, esta norma estableció que las empresas son responsables por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que tienen la obligación de evitar que los elementos y/o sustancias que puedan tener efectos adversos en el medio ambiente sobrepasen los límites máximos permisibles (art. 5°).

Después de más de 20 años, esta norma fue modificada en el año 2014 mediante el D.S. N° 040-2014-EM, “Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero” que es aplicable a la mediana y gran minería y establece

que el SENACE es la autoridad competente para revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d) y que el OEFA está a cargo de fiscalización ambiental, quedando a cargo de los gobiernos regionales la aprobación de los EIA y la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal.

Finalmente, es importante señalar que el primer cuerpo normativo en materia ambiental fue el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales aprobado en 1990 (Decreto Legislativo N° 613) que estableció que todo proyecto, público o privado, requiere de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) (art. 8) y que “los infractores de las normas ambientales que contiene este Código” están sujetos a sanciones administrativas (art. 114) a cargo de la Contraloría General de la República que debe velar por su cumplimiento (art. 130). Sin embargo, las medidas más importantes de este código fueron derogadas en 1991 por el Decreto Legislativo N° 757 que convirtió a los ministerios en la autoridad ambiental de su sector formalizando la sectorialidad. Este código fue derogado por la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente en el año 2005 que ordenó el marco normativo para la gestión ambiental y fortaleció la transectorialidad.

Y, respecto al marco organizacional, es decir la forma cómo el Estado se organiza para ejercer sus competencias ambientales, el primer organismo rector de la política nacional ambiental fue el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) creado en el año 1994 (Ley N° 26410) encargado de formular e implementar la política nacional ambiental, establecer criterios para la elaboración de los EIA, elaborar y proponer los LMP y los ECA para la protección ambiental, en coordinación con los diversos sectores (transectorialidad). Asimismo, resolver, en última instancia administrativa, los recursos impugnativos interpuestos contra resoluciones o actos

administrativos relacionados con el ambiente. En el año 2008, el CONAM fue reemplazado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) que se constituyó en la nueva Autoridad Ambiental Nacional que a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) creado junto con el MIMAM en el 2008 y del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) en el 2012, se encarga de diseñar, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial en materia ambiental.

Una gestión ambiental con instrumentos flexibles e ineficaces

Los instrumentos de gestión ambiental que son los medios operativos a través de los cuales el Estado ha implementado las normas ambientales que regulan las operaciones del CMLO en esta materia son los siguientes: El Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), los Límites Máximos Permisibles (LMP), los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y la Fiscalización Ambiental.

El Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) es un instrumento de gestión ambiental que contiene las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones metalúrgicas los adelantos tecnológicos con el objetivo de reducir o eliminar las emisiones y vertimientos para cumplir con los límites máximos permisibles (LMP) establecidos por la autoridad competente (D.S. N° 016-93-EM). El PAMA era de aplicación a las empresas que ya venían operando al momento de entrada en vigencia del “Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica” (D.S. N° 016-93-EM); es decir, 1993, ya que los nuevos proyectos deberían contar con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Su aprobación estaba a cargo del MEM que, al mismo tiempo, se encargaba de velar por su ejecución en un plazo máximo de diez años para actividades que incluyan procesos de fundición como es el caso del CMLO.

La norma establecía que los PAMA podían ser modificados por el MEM de oficio o a solicitud del interesado, en base a sustentos técnicos, económicos, sociales y ambientales (art.17) siempre que se asegure el logro de los objetivos y, asimismo, contemplaba sanciones por incumplimiento que podían llegar hasta el cierre de operaciones.

El Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) fue creado en el año 2012 mediante Decreto Legislativo N° 1105 por única vez y con carácter temporal para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal en curso a fin adecuar sus actividades a las obligaciones ambientales vigentes; sin embargo, mediante el D.S. N° 040-2014-EM (que reemplazó al D.S. N° 016-93-EM), fue “ampliado” para aquellas empresas de la mediana y gran minería que tengan instalaciones construidas al amparo de instrumentos ambientales que hayan perdido vigencia y que, por lo tanto, han perdido su certificación ambiental y no están cumpliendo con la normatividad ambiental vigente (Quinta Disposición Complementaria Final).

El Límite Máximo Permisible (LMP) es el nivel o grado de concentración de sustancias o parámetros físicos y químicos que caracterizan a un efluente o misión que al ser excedida causa o puede causar daño a la salud y al ambiente (Ley N° 28611, D.S. N° 016-93-EM). Los LMP para las emisiones gaseosas provenientes de las actividades minero metalúrgicas que deben ser consideradas en los EIA y en los PAMA fueron aprobadas mediante R.M. N° 315-96-EM/VMM en julio de 1996 y son

los siguientes: Para dióxido de azufre 175 t/d (para un ingreso de 401 a 500 toneladas de azufre al proceso), partículas en suspensión 100 mg/m³, plomo 25 mg/m³ y arsénico 25 mg/m³ (como no existían ECA para Aire esta norma estableció un LMP de SO₂ en el aire de 572 ug/m³) . Y los LMP en cualquier momento para efluentes líquidos fueron aprobados en enero de 1996 mediante R.M. N° 011-96-EM/VMM y son los siguientes: Sólidos suspendidos 50 mg/L, plomo 0.4 mg/L y arsénico 1 mg/L. Estos LMP fueron modificados en el año 2010 mediante D.S. N° 010-2010-MINAM siendo más exigentes para plomo (0,2 mg/L), arsénico (0,1 mg/L) y añadió el LMP para cadmio (0,05 mg/L).

El Estándar de Calidad Ambiental (ECA) es la medida que establece el nivel de concentración de sustancias o parámetros físicos y químicos presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni para el ambiente (Ley N° 28611). Los ECA para Aire recién se aprobaron en el año 2001 mediante D.S. N° 074-2001-PCM y fueron los siguientes: Dióxido de azufre 24 horas 365 ug/m³ (promedio diario), PM₁₀ 24 horas 150 ug/m³ y plomo promedio mensual 1.5 ug/m³.

En base a las recomendaciones de la OMS (2006), Estado aprobó en el año 2008 un nuevo ECA Aire para SO₂ 24horas de 80 ug/m³ vigente a partir de enero del 2009 y de 20 ug/m³ a partir de enero del 2014. Sin embargo, frente al reclamo de las empresas Doe Run Perú y Southern Perú el Estado, mediante D.S. N° 006-2013-MINAM suspendió la vigencia del ECA para SO₂ de 20 ug/m³ a partir de enero del 2014, manteniendo vigente el ECA de 80 ug/m³. Pero, para facilitar la venta del CMLO el gobierno del presidente Kuczynski mediante D.S. N° 003-2017-MINAM flexibilizó el ECA Aire para SO₂ subiéndolo a 250 ug/m³.

Los ECA para Agua fueron aprobados en el año 2008 (D.S. N° 002-2008-MINAM) y modificados en el año 2015 (D.S. N° 015-2015-MINAM) mientras que los ECA para suelos recién se aprobaron en el año 2013 (D. S. N° 002-2013-MINAM) cuando el CMLO ya estaba totalmente paralizado.

La Fiscalización ambiental, es un componente fundamental de la regulación (Barrantes 2014) que comprende las acciones de supervisión, seguimiento, verificación y evaluación con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos ambientales establecidos en la legislación ambiental, en los contratos y en los instrumentos de gestión ambiental; y en sentido estricto, la fiscalización comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones y la de imponer sanciones en el ámbito de un procedimiento administrativo sancionador (Ley N° 28611; Ley N° 30011).

La fiscalización ambiental en el caso del CMLO ha estado a cargo de diversas instancias del Estado; primero, estuvo a cargo del MEM desde enero de 1993 (Ley N° 25763) hasta enero del 2007 en que pasó al OSINERGMIN (Ley N° 28964) y, luego, a partir de julio del 2010 la fiscalización pasó al OEFA (Ley N° 29325 y D.S. N° 001-2010-MINAM). Cuando la fiscalización ambiental estuvo a cargo del MEM se financió con un “Arancel de Fiscalización Minera (AFM)” pagado por las empresas, cuando estuvo a cargo del OSINERGMIN siguió financiándose con el Arancel de Fiscalización, recursos propios y el 70% de las multas que imponga, y cuando pasó al OEFA se financió con el AFM y con el 70% de las multas hasta el 2013 y a partir del 2014 con el Aporte por Regulación (ApR) a cargo de las empresas fiscalizadas.

Como vemos, tanto la institucionalidad como la gestión ambiental del Estado han priorizado las inversiones y el crecimiento económico sobre el cuidado del

medio ambiente. A través de la Ley que promovía “el crecimiento de la inversión privada en todos los sectores de la economía” (D.L. N° 757 de 1991) convirtió a los ministerios en la autoridad ambiental de su sector (juez y parte), luego mediante el “Reglamento Ambiental para las Actividades Minero Metalúrgicas (D.S. N° 016-93-EM de 1993) estableció que la autoridad competente en materia ambiental del sector minero metalúrgico era el Ministerio de Energía y Minas convirtiéndolo en “juez y parte”. El diseño y la implementación de los instrumentos de gestión ambiental no han sido coherentes a través del tiempo; así, por ejemplo, el PAMA perdió credibilidad con 10 modificaciones (4 a solicitud de CENTROMIN y 6 a solicitud de DRP que incluyen las dos extensiones del plazo), la aplicación forzada del IGAC ante un incumplimiento total del PAMA, un cambio errático de los ECA especialmente el ECA Aire para SO₂ que bajó de 365 ug/m³ a 80, luego a 20 para finalmente subir a 250, flexibilización sólo para favorecer a una empresa.

La fiscalización de la ejecución del PAMA ha sido débil e ineficaz porque sus resultados no han significado una mejora de la calidad ambiental en La Oroya, cuando estuvo a cargo del MEM (entre 1997 y 2006) sólo se le impusieron 5 sanciones por no presentar información sobre la ejecución del PAMA y por incumplir normas ambientales por un monto equivalente a 74 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (235 mil soles) que fueron canceladas en su totalidad (MEM 2016).

Cuando la fiscalización estuvo a cargo del OSINERGMIN (enero 2007 a julio 2010), también se le impusieron 5 sanciones por un valor equivalente a 947 UIT (unos 3.4 millones de soles) por incumplir los LMP y presentar atrasos en el PAMA, sólo pagó 730 UIT, el 77% (OSINERGMIN 2016). Sin embargo, cuando la fiscalización estuvo a cargo del OEFA (julio del 2010 hasta la actualidad) se le impusieron 20

multas por no cumplir con los LMP y las obligaciones de la Ley N° 29410 por un total de 8470 UIT (unos 32 millones de Soles) de las cuales sólo pagó 112 UIT, el 1.3%, la diferencia forma parte de las acreencias del OEFA en el proceso concursal ante el INDECOPI (OEFA 2016). Además, la mayor multa impuesta, en abril del 2014 por incumplimiento de la Ley N° 29410 de 2636 UIT fue reducida en 50% gracias a la Ley N° 30230 conocida como la “Ley del paquetazo ambiental” dada durante el gobierno del presidente Humala en julio del 2014.

4.5. La privatización del CMLO y los compromisos del Estado

Como parte del proceso de privatización de las empresas del Estado iniciado por el gobierno de Fujimori, en febrero de 1992 se incluyó a CENTROMIN en este proceso y se inició su promoción a nivel internacional; sin embargo, en mayo de 1994 la subasta de la empresa como un todo fue declarada desierta debido a la complejidad de sus operaciones, los pasivos ambientales acumulados, el bajo nivel de reservas de sus minas y las altas cargas laborales (CEPRI CENTROMIN 1999).

Después de este fracaso, en octubre de 1995 se diseñó una nueva estrategia de privatización por unidades operativas para lo cual CENTROMIN se dividió en siete unidades mineras, el CMLO, cuatro hidroeléctricas y dos proyectos cupríferos (Antamina y Toromocho) en base a las cuales se crearon empresas independientes como la Empresa Metalúrgica La Oroya S.A. (Metaloroya) para el CMLO.

Para la privatización de Metaloroya se utilizó la modalidad de transferencia de acciones, aumento de capital y compromiso de inversión, aprobándose un valor de US\$ 70 millones por el 100% de las acciones y un monto mínimo de inversión de US\$ 120 millones en un periodo de 5 años. En la subasta realizada en abril de 1997

resultó ganadora la empresa mexicana Industrias Peñoles que ofertó US\$ 185 millones y en segundo lugar quedó el Consorcio The Renco Group/The Doe Run Resources que ofertó 121.5 millones por el 100% de las acciones, en ambos casos se comprometieron a invertir los US\$ 120 millones.

Sin embargo, el 9 de julio de 1997 Industrias Peñoles desistió de su propuesta y al día siguiente se le adjudicó al Consorcio The Renco Group/The Doe Run Resources el mismo que transfirió todos sus derechos a Doe Run Perú (DRP) que se constituyó en setiembre de 1997 y que asumió la propiedad del CMLO el 23 de octubre de 1997⁶.

Por las acciones de Metaloroya DRP pagó al contado US\$ 121.5 millones a la firma del contrato de transferencia, el aumento de capital de US\$ 126.5 millones fue depositado en un banco que acreditó con la constancia respectiva y que podía ser utilizado en “otros fines u operaciones” (Cláusula 3.3. del Contrato de Transferencia); de este monto, el mismo día de la transferencia del CMLO DRP le prestó a su matriz US\$ 125 millones. Los US\$ 120 millones del compromiso de inversión fueron efectivamente invertidos en el plazo establecido en estudios ambientales, ampliación de capacidad de producción y programas sociales (CEPRI CENTROMIN s/f: 1-13).

Adicionalmente a los contratos de estabilidad jurídica en materia tributaria, administrativa y ambiental suscritos con DRP el 21 de octubre de 1997, antes de la transferencia del CMLO por parte de CENTROMIN a DRP (23 de octubre de 1997), el 19 de setiembre de 1997 el Estado garantizó, a través del D.S. N° 042-97-PCM, todas las obligaciones ambientales asumidas por CENTROMIN en el contrato de

⁶ Doe Run Perú también adquirió de CENTROMÍN PERÚ en julio de 1998 la mina Cobriza en Huancavelica por US\$ 7.5 millones.

transferencia del CMLO a DRP y ese mismo día, CENTROMIN solicitó al MEM la división del PAMA en dos partes, una a cargo de CENTROMIN para remediar los suelos y otra parte a cargo de DRP para los demás proyectos, dado que es “necesario compartir los compromisos asumidos en el PAMA” la misma que fue aprobada por el MEM el 16 de octubre de 1997 (R.D. N° 334-97-EM/DGM).

Las condiciones en las que se privatizó el CMLO han tenido un enorme impacto en el desarrollo del conflicto; así, por ejemplo, la privatización fraccionada de CENTROMIN desarticuló el negocio, pues el CMLO pasó a ser dependiente de los concentrados de otras empresas mineras; los compromisos asumidos por el Estado para la remediación de los pasivos ambientales generados hasta antes de 1997 (cláusula 6.1 del Contrato de Transferencia) , la responsabilidad por los “daños y reclamos de terceros atribuibles a CENTROMIN y/o sus predecesores” (cláusulas 6.2 y 6.3) y el compromiso de que CENTROMIN “protegerá y mantendrá indemne a la empresa (DRP) contra reclamos de terceros y la indemnizará por cualquier daño, responsabilidad u obligación que puede sobrevenir [por incumplimientos del Estado]” (cláusula 6.5) le ha restado capacidad para exigirle a DRP el cumplimiento del PAMA, pues la empresa también le exigió al Estado “que cumpla con su PAMA” (la remediación de los suelos de La Oroya) y lo involucró en una demanda efectuada por pobladores de La Oroya en cortes de Estados Unidos.

4.6. Qué significa el CMLO en términos económicos, sociales, políticos y ambientales

El CMLO, uno de los más grandes e importantes complejos metalúrgicos del mundo (Dewind 1975; Sulmont y Valcárcel 1993), está compuesto por un conjunto de fundiciones y refinerías que opera de manera integrada y simultánea cuatro

circuitos o líneas de producción: cobre, plomo, zinc y metales preciosos en los que produce 10 metales refinados (los principales son plomo, cobre, zinc, plata y oro) y 7 subproductos de alta pureza. Está diseñado para procesar 600 mil TMS/año de concentrados con las que produce 120 mil TMF/año de plomo, 55 mil TMF de cobre, 42 mil TMF de zinc, mil TMF de plata y 2 TMF de oro (DRP 2013).

El CMLO tiene un enorme significado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales. En el aspecto económico, cuando operaba normalmente generaba divisas por casi US\$ 1300 millones/año llegando a ser en el 2007 la cuarta empresa minera exportadora después de Southern Perú, Antamina y Cerro Verde (SUNAT 2008; COMEXPERÚ 2008), era el principal comprador de concentrados provenientes principalmente de las minas de la región central por un valor anual de US\$ 1000 millones, generaba un valor agregado de aproximadamente US\$ 500 millones/año (MEM 2015a: 69). En el aspecto social, generaba unos 3500 puestos directos de trabajo y 19000 puestos indirectos haciendo un total de 22500 puestos de trabajo (MEM 2015a) y en su programa de responsabilidad social hacia las comunidades de su entorno ha desarrollado proyectos productivos, de apoyo social y de infraestructura con una inversión de US\$ 29.5 millones entre 1998 y 2010 (DRP 2011a: 23).

En el aspecto ambiental, el CMLO ha sido la principal fuente de contaminación de la ciudad de La Oroya razón por la cual en el año 2001 fue considerada por el Estado como una “Zona de atención prioritaria” (D.S. N° 074-2001-PCM) que requería un plan para mejorar la calidad del aire y en el 2005, después de realizado el inventario de emisiones por DIGESA, el Estado, a través del CONAM, notificó a DRP “su condición de macroemisor de los contaminantes dióxido de azufre, material

particulado y plomo en la ciudad de La Oroya” (Carta N° 2638-2005-CONAM/PCD) por lo que la obligó a monitorear en forma horaria la concentración de SO₂ y PM₁₀ en el aire y a realizar auditorías independientes del sistema de monitoreo.

Finalmente, por su impacto económico, social y ambiental, el CMLO también tiene un enorme significado político, porque sus operaciones son reguladas por el Estado (a través de políticas, normas e instrumentos) para garantizar el derecho de la población a gozar de un ambiente saludable y porque, además, en este proceso participan diversos actores con diferentes concepciones y valoraciones sobre estos impactos y que defienden sus propios intereses inmersos en relaciones de poder que influyen en sus decisiones.

4.7. El PAMA y el Proyecto “Plantas de Ácido Sulfúrico”

El PAMA del CMLO fue aprobado por el MEM el 13 de enero de 1997 mediante Resolución Directoral N° 017-97-EM/DGM con una inversión de US\$ 129.1 millones y un plazo de ejecución de 10 años; es decir hasta enero del año 2007, con el objetivo de reducir los niveles de contaminación de sus emisiones y efluentes para alcanzar los LMP. Desde entonces, ha tenido 10 modificaciones, una de las cuales aumentó el monto de inversión a US\$ 173.9 millones (R.D. N° 28-2002-EM/DGAA) y 2 prorrogaron el plazo de su ejecución en el 2006 y 2009.

El PAMA contiene 9 proyectos (DRP 2005; MEM 1997) siendo el más importante la construcción de las tres Plantas de Ácido Sulfúrico (PAS) no sólo por la inversión requerida sino por su impacto en la reducción de la contaminación ambiental. Estos proyectos son los siguientes:

1. Plantas de Ácido Sulfúrico (PAS)
2. Planta de Tratamiento de Agua Madre de la Refinería de Cobre
3. Planta de Tratamiento de Efluentes Industriales
4. Manejo de Escorias de las Fundiciones de Plomo y Cobre.
5. Remediación del Depósito de Escorias de Huanchán
6. Depósito de Trióxido de Arsénico
7. Acondicionamiento del Depósito de Ferritas de Huanchán.
8. Tratamiento de Aguas Servidas y Relleno Sanitario
9. Estación de Monitoreo y Aerofotografía.

Las “Plantas de Ácido Sulfúrico” (PAS): el proyecto más importante del PAMA se dejó para el final

La construcción de las PAS, es el proyecto más importante del PAMA del CMLO por su magnitud en términos de inversión (84% en el PAMA original y 88% en el PAMA ampliado en el 2006) y por su importancia para mejorar la calidad ambiental en la ciudad de La Oroya; sin embargo, se programó para ser ejecutado en los dos últimos años. Este proyecto consistía en la repotenciación de la PAS del circuito de Zinc (PASZn), la construcción de las PAS de los circuitos de plomo (PASPb) y cobre incluyendo la modernización del circuito de cobre (PASCu).

Como el CMLO procesa concentrados de plomo, cobre y zinc con alto contenido de azufre y dado que para cumplir con sus niveles de producción requiere procesar concentrados en cantidades que significan un ingreso neto de azufre (S) al proceso de 422.9 TM/día y el LMP para la emisión de dióxido de azufre (SO₂), para este nivel de ingreso de azufre, es de 175 TM/día (R.M. N° 315-96-EM/VMM) que equivale a 87.5 TM/día de azufre (S) las 335.4 TM/día restantes de azufre (422.9 - 87.5) deben

ser transformadas en 365 000 TM/año de ácido sulfúrico (H₂SO₄) para lo cual se requería construir las tres PAS, el último proyecto del PAMA.

La primera extensión del PAMA aprobada por el Estado en mayo del 2006 (R.M. N° 257-2006-MEM/DM) fue sólo para culminar este último proyecto del PAMA, las tres PAS, con una inversión programada de US\$ 153 millones (2 PASZn, 30 PASPb y 121 PASCu) ⁷. De acuerdo al cronograma aprobado, la PAS del circuito de Zinc se terminó el 31 de diciembre del 2006, la PAS del circuito de plomo se terminó el 30 de setiembre del 2008 y la PAS del circuito de cobre, que debió terminarse el 31 de octubre del 2009, fue paralizada en diciembre del 2008 con un avance del 53% faltando invertir US\$ 75 millones (que después aumentó a US\$ 163 millones), lo que originó una segunda extensión del PAMA en setiembre del 2009, mediante Ley N° 29410, sólo para terminar la PAS del circuito de cobre (PASCu).

Como vemos, las dos prórrogas del PAMA (2006 y 2009) han estado relacionadas con el proyecto PAS y con el conflicto social y ambas fueron justificadas por el propio Estado; la primera por “la complejidad técnica de las plantas de ácido sulfúrico a implementar (...) y por la situación económico financiera” (MEM 2006b: 4) y la segunda sólo para culminar la PAS del circuito de cobre debido a “los problemas ambientales y sociales acontecidos en la población de La Oroya” (PCM 2009: Considerando cuatro).

En suma, este conflicto se ha desarrollado en un contexto caracterizado por un crecimiento económico con alta conflictividad social, por un marco legal muy favorable a las inversiones privadas y extranjeras, por un creciente peso de los temas

⁷ La inversión total aprobada en el año 2006 ascendió a US\$ 173 millones (153 en las tres PAS más 20 en medidas complementarias y actividades de responsabilidad social).

ambientales a nivel nacional e internacional, por una creciente vigilancia ciudadana en materia de estándares ambientales, por un modelo de institucionalidad ambiental sectorial y centralizado donde el MEM era juez y parte y una gestión ambiental que priorizó la inversión al cuidado del medio ambiente (flexibilización, deficiente fiscalización).



CAPÍTULO V

DESCRIPCIÓN DEL CONFLICTO

Para reducir los impactos ambientales negativos que genera el CMLO, el Estado exigió en 1997 a la empresa DRP la ejecución de un PAMA en un plazo de 10 años; es decir, hasta enero del 2007. El incumplimiento por parte de la empresa en su ejecución dentro del plazo establecido así como las solicitudes de prórroga para su culminación y asegurar la continuidad de las operaciones del CMLO originaron el conflicto social de La Oroya.

Para una mejor comprensión y análisis posterior de las decisiones y acciones del Estado y de los demás actores, en esta parte hacemos una descripción del conflicto a través de un estudio longitudinal en tres etapas o coyunturas.

5.1. La primera coyuntura (2004-2006)

Hasta el año 2004 DRP había cumplido con su programa de inversiones en el PAMA y a diciembre del 2005, prácticamente había ejecutado 8 proyectos con una inversión de US\$ 71.3 millones quedando pendiente el noveno y último proyecto, el más importante, la construcción de las tres Plantas de Ácido Sulfúrico (PAS).

Como la empresa vio que no podía terminar el PAMA en el plazo establecido (enero del 2007), desde inicios del 2004 empezó a construir un ambiente favorable para solicitar su extensión con el discurso de que “si no hay prórroga del plazo para terminar el PAMA, el CMLO tendrá que cerrar sus operaciones” (O’Brien 2007) con el objetivo de conseguir el apoyo de la población.

Es así como el 14 de abril del 2004 la empresa DRP presentó su “Plan Operativo

2004-2011” en una sesión de la comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República⁸ el mismo que contemplaba la culminación del PAMA en el 2011. La respuesta del ministro de Energía y Minas Jaime Quijandría en esa sesión fue que la empresa estaba obligada a terminar el PAMA en enero del 2007 y que el Estado no podía ampliar el plazo hasta el 2011 porque no había un marco legal que lo permitiera.

Pero en octubre 2004 renunció el ministro Quijandría y el presidente Toledo designó al congresista Glodomiro Sánchez que flexibilizó la posición del MEM para “encontrar una solución técnico-legal que posibilite la ampliación del PAMA” (O’Brien 2007). Entonces, para exigir al Estado una norma que permita esta ampliación, la población y los trabajadores de DRP realizaron un paro general en La Oroya el 6 y 7 de diciembre del 2004 liderado por el alcalde Clemente Quincho y en el que fallecieron 2 pobladores (Congreso de la República 2007).

La respuesta del Estado fue casi inmediata, el 23 de diciembre del 2004 se promulgó el D.S. N° 046-2004-EM que estableció el marco legal para la prórroga excepcional del plazo para la ejecución del PAMA con la justificación de que “los PAMA han sido subdimensionados técnica y financieramente (...) [por lo que] es necesario regular estos casos” (primer considerando del D.S. N° 046-2004-EM). Aprobada la norma que facilitaba la ampliación, el 20 de diciembre del 2005 DRP presentó al MEM su “Solicitud de prórroga excepcional del plazo para la ejecución del proyecto Plantas de Ácido Sulfúrico del CMLO” por “razones técnicas y financieras,

⁸ La Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República invitó a la empresa DRP para que exponga sobre los avances del PAMA, también participaron en esta sesión dirigentes del MOSAO y el ministro de Energía y Minas Jaime Quijandría.

originadas por la caída de los precios de los metales en los años 2002-2003”⁹ (DRP 2005).

Mientras el MEM realizaba la evaluación técnica de la solicitud, el 17 de mayo del 2006 pobladores y trabajadores de DRP iniciaron un paro general en La Oroya con la toma de la carretera central para exigir al gobierno la ampliación del PAMA. Otra vez, la respuesta del Estado fue inmediata, el 29 de mayo del 2006, mediante R.M. N° 257-2006-EM/DM, aprobó la prórroga del plazo para la ejecución del último proyecto PAMA “Plantas de Ácido Sulfúrico” con una inversión de US\$ 173 millones y exigió garantías financieras (fideicomiso, carta fianza y compromiso de no remesar fondos a su matriz).

El Estado justificó esta ampliación por “la complejidad técnica de las plantas de ácido sulfúrico (...) por causas económico financieras (...) y porque resulta materialmente imposible que la empresa termine el PAMA en el plazo establecido, esto es el 13 de enero del 2007” (MEM 2006b: 4). Esta ampliación se aprobó dos meses antes que el presidente Toledo deje la presidencia de la República y como quería poner en vigencia el TLC con Estados Unidos antes de terminar su mandato, con esta decisión a favor de la empresa DRP quiso conseguir el apoyo del congreso norteamericano¹⁰.

⁹ Los precios no bajaron, lo que pasa es que no disponía de 103 millones para terminar el PAMA en 1 año (2006) porque entre 1997 y 2004 había remesado a su matriz casi US\$ 100 millones.

¹⁰ El TLC con Estados Unidos se firmó en Washington el 12 abril del 2006, el Congreso peruano lo aprobó el 28 de junio 2006 (Res. Legislativa N° 28766) y fue ratificado el mismo día por el Ejecutivo (D.S. N° 030-2006-RE). Sin embargo, la Cámara de Representantes de Estados Unidos lo aprobó en noviembre del 2007 y el Senado en diciembre; finalmente, fue puesto en vigencia por el gobierno de García a partir de febrero del 2009.

5.2. La segunda coyuntura (2008-2009)

De acuerdo a la R.M. N° 257-2006-MEM/DM que prorrogó el plazo del PAMA, DRP terminó la PAS del circuito de zinc el 31 diciembre del 2006 y la PAS del circuito de plomo el 30 de setiembre 2008; la PAS del circuito de cobre que debió terminarse el 31 de octubre del 2009 fue paralizada el 15 de diciembre del 2008 con un avance del 53% y faltando invertir US\$ 75 millones (en enero del 2010 la inversión requerida aumentó a US\$ 163 millones).

La disminución de los precios de los metales debido a la crisis financiera internacional que estalló en setiembre del 2008 afectó los ingresos de DRP por lo que tuvo que paralizar el PAMA; esta situación se agravó en febrero del 2009 cuando el sindicato de bancos que le otorgaba un crédito revolvente de US\$ 75 millones para capital de trabajo lo cortó intempestivamente afectando seriamente la continuidad de sus operaciones.

Ante la crisis financiera de DRP que tenía el PAMA paralizado y sus operaciones semiparalizadas, el presidente García dijo que Doe Run es “una bola de nieve” que hay que detener y que “sería irresponsable dejar caer a Doe Run porque tendríamos entre 10 mil y 12 mil desempleados que pueden bloquear carreteras” (El Comercio 2009a).

Por eso, el Estado, a través de los ministerios de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, promovió un “plan de salvataje privado” para DRP que necesitaba concentrados y capital de trabajo; en el acuerdo, que se firmó el 2 de abril del 2009, DRP se comprometió a capitalizar una deuda de US\$ 156 millones que tenía con su matriz y poner sus activos como garantía de la ejecución del PAMA; los proveedores

mineros otorgarían un crédito de US\$ 100 millones en concentrados y garantizarían un crédito revolvente de US\$ 75 millones para capital de trabajo.

Sobre el PAMA, el Estado dijo que no ampliaría el plazo y que debía culminarse en la fecha establecida, octubre del 2009, lo cual era imposible (faltaban 6 meses y necesitaba una inversión de US\$ 75 millones). Esta posición del Estado hizo fracasar el “plan de salvataje” porque DRP condicionó sus compromisos a una ampliación del plazo. Sin concentrados y sin capital de trabajo DRP paralizó todas sus operaciones el 3 de junio del 2009; ese mismo día, la población y los trabajadores bloquearon la carretera central para “exigir al gobierno que solucione el problema” (ampliar el PAMA).

Como para conseguir financiamiento para culminar el PAMA y reiniciar operaciones era fundamental definir el plazo del PAMA, el 8 de julio del 2009 DRP solicitó formalmente al MEM la ampliación del plazo por 30 meses. Días después, la población y los trabajadores anunciaron un paro general a partir del 26 de julio para exigir una solución al Estado. Ante este anuncio, el ministro de Energía y Minas Pedro Sánchez viajó a La Oroya el día 23 para participar de una “asamblea general” en la que dejó abierta la posibilidad de ampliar el plazo si DRP capitaliza la deuda con su matriz y paga a los proveedores mineros. Así, el Estado empezaba a ceder ante el temor de un paro general.

El 25 de julio del 2009 se realizó una asamblea general en La Oroya en la que participó el presidente del gobierno regional de Junín (GORE Junín) Vladimiro Huaroc, en ella se acordó “suspender el paro general (que se iba a iniciar el 26) y “dar un ultimátum de 20 días al gobierno” para dar una respuesta a la solicitud de la empresa.

Días después, el 28 de julio en su mensaje al Congreso el presidente García dijo que “si la empresa aporta nuevo capital el Estado podrá conversar; de lo contrario, la Ley será aplicada implacablemente (...) no podemos aceptar presiones y las leyes deben cumplirse por quienes deben respetar los estándares ambientales” (Congreso de la República 2009: 10). Sin embargo, el 14 de agosto (dentro del ultimátum dado por los trabajadores) el presidente García recibió en Palacio de Gobierno a los dirigentes sindicales y al presidente del GORE Junín Vladimiro Huaroc a quienes les prometió la formación de una comisión técnica para proponer “una salida realista que evite la pérdida de empleos, divisas y preservar la actividad económica” (El Comercio 2009b). El Estado cedió.

En efecto, el 18 de agosto el gobierno constituyó la “Comisión Técnica La Oroya” integrada por representantes del MEM, MINAM, OSINERGMIN, GORE Junín y de los trabajadores para que proponga “un plazo técnico” para terminar el PAMA. Esta comisión emitió su informe el 12 de setiembre y propuso una prórroga de 20 meses para culminar el PAMA más un plazo adicional para conseguir financiamiento y reiniciar operaciones.

En base a esta propuesta, el 21 de setiembre del 2009 el presidente García envió al Congreso con “carácter de urgente” el proyecto de Ley N° 3516/2009 que “prorroga el plazo para la culminación de la Planta de Ácido Sulfúrico del circuito de cobre del CMLO”. Ese mismo día, la población y los trabajadores iniciaron un paro general para exigir al gobierno “una salida pronta y definitiva al problema del PAMA”, el día 22 la situación se agravó y dejó como saldo un policía fallecido.

Bajo esta presión, el 23 de setiembre la comisión de Energía y Minas aprobó un dictamen que proponía una prórroga de 30 meses (10 para conseguir financiamiento y reiniciar operaciones más 20 para terminar el proyecto); al día siguiente, el 24, el pleno aprobó por unanimidad este dictamen. El 25 se promulgó y el 26 se publicó la Ley N° 29410 que prorrogó el plazo para terminar el PAMA hasta el 27 de marzo del 2012. Otra vez más el Estado cedió a las presiones.

5.3. La tercera coyuntura (2010-2020)

De acuerdo a lo establecido por la Ley N° 29410 y su Reglamento, dentro de los 10 meses de su promulgación, hasta el 27 de julio del 2010, DRP debió acreditar ante el MEM el financiamiento del proyecto y reiniciar operaciones y, a partir de allí, disponía de un plazo de 20 meses para culminar el proyecto, hasta el 27 de marzo del 2012. Además, debió modificar el fideicomiso existente y constituir garantías a favor del MEM.

Como el plazo para reiniciar operaciones vencía el 27 de julio del 2010 y la empresa no daba muestras de querer hacerlo, el día 15 el presidente García anunció que “si la empresa no reinicia operaciones antes del 24 de julio, será sometida a un proceso de cierre” y para evitar el costo social el gobierno tenía un “plan de reconversión laboral”. Este plan dirigido a los trabajadores de DRP tenía 2 ejes: El MEM propuso “reubicar a los trabajadores del CMLO en alguna otra empresa minera” (El Comercio 2010a) y el ministerio de Trabajo propuso que, dado el “boom gastronómico que vive el país, se capacitará a los trabajadores del CMLO en gastronomía con profesores de prestigio” (La República 2010b). Ambas propuestas fueron rechazadas por los trabajadores.

Debido a que DRP incumplió todos sus compromisos hasta el 27 de julio del 2010, el presidente García en su mensaje al Congreso del 28 de julio dijo que el Estado “debe impedir que una empresa abuse del país o lo chantajee (...) si vencido el plazo legal no se soluciona la contaminación ambiental, se aplicará estrictamente la Ley” (Congreso de la República 2010: 5). En consecuencia, el 2 de agosto del 2010 el MEM comunicó al OSINERGMIN y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) dicho incumplimiento.

Finalmente, debido a la falta de recursos, DRP incumplió totalmente la Ley N° 29410 que estableció un plazo de 30 meses para terminar el PAMA y que se venció el 27 de marzo del 2012. Por ello, el OEFA le impuso un total de 20 multas por un valor de 32 millones de soles de las cuales sólo pagó el 1.3% del total; por eso el OEFA es acreedor concursal. Otra de las consecuencias del incumplimiento de esta Ley fue que DRP perdió su licencia ambiental¹¹.

Pero días antes que se cumpliera el plazo para reiniciar operaciones (28 julio del 2010), el 14 de julio DRP fue sometida a un proceso concursal en el INDECOPI¹² a solicitud de la empresa Consorcio Minero (CORMIN) una de sus proveedoras de concentrados; después de casi 2 años de un proceso de reconocimientos de créditos,

¹¹ La certificación o licencia ambiental es otorgada por el Estado en la misma resolución que aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental respectivo (EIA, PAMA o IGAC) e indica la viabilidad ambiental de un proyecto, mientras que la licencia social es otorgada por la comunidad en señal de aceptación del proyecto.

¹² El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es un organismo público especializado que, además de promover la libre competencia y proteger los derechos de los consumidores, facilita y promueve la negociación entre los acreedores y el deudor sometido a concurso, que les permita llegar a un acuerdo de reestructuración o, en su defecto, a una salida ordenada del mercado.

el 13 de enero del 2012 se instaló la Junta de Acreedores (JA) ¹³ con una deuda concursal de US\$ 442 millones cuyo acuerdo principal fue declarar a la empresa en “reestructuración”.

Como DRP no había terminado el PAMA en el plazo establecido por la Ley N° 29410 y había perdido su licencia ambiental, ningún “plan de reestructuración” podía ser viable si primero no se definía la situación del PAMA. Por eso, congresistas de diversas agrupaciones políticas presentaron 4 proyectos de Ley para prorrogar una vez más el plazo para terminar el PAMA los mismos que fueron archivados debido a las críticas de diversos sectores de la población.

No obstante ello, el 12 de abril del 2012 DRP presentó a la JA su “plan de reestructuración” el mismo que fue rechazado, se cambió su situación de “reestructuración” a “liquidación en marcha” y se designó a una empresa liquidadora (Right Business) a fin de conseguir un nuevo operador para el CMLO, dejando desde entonces DRP la administración del CMLO. Pero como la empresa liquidadora no pudo conseguir un nuevo inversionista en el plazo de 1 año que establece la LGSC¹⁴, en abril del 2013 la Junta de Acreedores acordó revertir la situación a “reestructuración” pero tampoco pudo reiniciar sus operaciones.

Frente a esta situación, el 27 de agosto del 2014, la JA acordó cambiar nuevamente la situación de la empresa de “reestructuración” a “liquidación en marcha” y contrató a otra empresa liquidadora (Profit Consultoría) para que se encargue de vender el CMLO a otro operador; para esto, era necesario definir el

¹³ La Junta de Acreedores (JA) está integrada por representantes de los acreedores reconocidos y decide sobre el destino del deudor (reestructuración o liquidación), el régimen de administración y aprueba el plan de reestructuración o convenio de liquidación, de ser el caso.

¹⁴ La Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal (LGSC), regula los procedimientos concursales.

asunto del PAMA que no se encontraba inconcluso por lo que DRP perdió su licencia ambiental.

Entonces, el Estado creó un marco legal para ello; mediante el D.S. 003-2014-MINAM estableció que las empresas que tenían un Instrumento de Gestión Ambiental (como el PAMA) aprobados con ECA que habían sido modificados, podían solicitar al MEM su modificación para cumplir con los nuevos ECA; además, en marzo del 2015 entró en vigencia el nuevo Reglamento de Protección Ambiental para el sector minero (D.S. N° 040-2014-EM) que en su Quinta Disposición Complementaria Final estableció que aquellas empresas cuyos instrumentos ambientales hayan perdido vigencia (como el PAMA) podían solicitar al MEM, la aprobación de un IGAC¹⁵.

Con este nuevo marco legal, en abril del 2015 DRP solicitó al MEM la aprobación del IGAC del CMLO que contenía un “Plan de Adecuación a los ECA Aire para SO₂” pero como la venta del CMLO estuvo programada para el 6 de agosto del 2015 y el MEM no aprobaba el IGAC, el 6 de julio la población y los trabajadores anunciaron un paro general a partir del día 8 exigiendo su inmediata aprobación. La respuesta del Estado, fue inmediata, el MEM lo aprobó el 10 de julio del 2015 (R.D. N° 272-2015-MEM-DGAAM).

El IGAC contiene los siguientes proyectos: Concluir la PASCu, último proyecto PAMA, (2016-2019), modernización del circuito de plomo (2019-2022), manejo de emisiones fijas (2022-2026) y manejo de emisiones fugitivas (2026-2030). Esto significaba que hasta el 2030 seguiría vigente el ECA Aire para SO₂ de 365 ug/m³ y

¹⁵ El Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) contiene un conjunto de proyectos que permite a una empresa adecuar sus instalaciones para cumplir con los estándares ambientales vigentes.

recién al terminar el IGAC se lograría el ECA de 80 ug/m³ (ahora 250 ug/m³ debido a la flexibilización aprobada en junio del 2017). La inversión programada fue de US\$ 788 millones.

Sin embargo, pese a que ya se había aprobado el IGAC, no se pudo concretar la venta del CMLO el 6 agosto del 2015, no se presentaron postores porque los ECA eran muy exigentes, no había un plan por parte del Estado para remediar los suelos de La Oroya y por una alta carga laboral. Luego de la fallida venta, pobladores y trabajadores realizaron un “paro general” los días 11 y 12 de agosto para exigir al Estado “que flexibilice los ECA y otorgue más plazo para la venta de CMLO” ya que el plazo para la “liquidación en marcha” de DRP vencía el 27 de agosto del 2015. En el enfrentamiento, falleció un poblador y 60 personas quedaron heridas. Frente a esta situación, la respuesta del Estado fue la “instalar un Comité Técnico de Trabajo a fin de tratar de manera integral la problemática del CMLO” y “ratificar la defensa constitucional de los derechos laborales de los trabajadores” (MEM 2015b).

Ante la presión de la población y los trabajadores, el gobierno del presidente Humala, aprovechando una delegación de facultades dada por el Congreso, modificó la LGSC (Ley N° 27809 que establecía 1 año para la liquidación en marcha) mediante D.L. N° 1189 del 20 de agosto del 2015 y prorrogó por un año más el plazo para la “liquidación en marcha” de DRP, es decir hasta el 27 de agosto del 2016. Luego, en setiembre del 2015 el Estado, a través del MEM, asumió la presidencia de la JA de DRP y designó a otra empresa liquidadora (DIRIGE Consultoría) para continuar con el proceso de venta del CMLO.

Pero como el CMLO tampoco pudo venderse hasta el 27 de agosto del 2016 y ante la amenaza de la población y de los trabajadores, el primer proyecto de Ley que

el presidente Kuczynski envió al congreso fue para modificar, por segunda vez, la LGSC sólo para beneficiar a DRP. Así, la Ley N° 30502 del 26 de agosto del 2016 autorizó una prórroga extraordinaria a los procesos concursales en etapa de liquidación en marcha por plazo de hasta 2 años; es decir hasta el 27 de agosto del 2018.

Como uno de los argumentos que impedía la venta del CMLO fue que los ECA eran muy exigentes, en junio del 2017 el gobierno del presidente Kuczynski flexibilizó el ECA para SO₂ de 20 a 250 ug/m³; no obstante ello, tampoco se pudo vender en las subastas realizadas en julio del 2017 y abril del 2018. Por ello, dado que el plazo para la liquidación de DRP vencía el 27 de agosto del 2018, el gobierno del presidente Vizcarra envió al congreso un proyecto de Ley para modificar, por tercera vez, la LGSC el mismo que fue aprobado en tiempo record y el 27 de agosto se promulgó como la Ley N° 30844 que prorrogó “excepcionalmente” por el plazo de dos años los procesos concursales que se encuentren en etapa de liquidación en marcha”. Es decir, hasta el 27 de agosto del 2020.

Actualmente, el conflicto se encuentra en un estado latente porque sólo ha sido resuelto temporalmente en cada coyuntura bajo una lógica de corto plazo pero no ha sido transformado.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DEL CONFLICTO: LOS ACTORES, SUS ESTRATEGIAS E INTERESES

En este capítulo se hace análisis del conflicto (su caracterización y ámbito de desarrollo) así como de las posiciones, estrategias e intereses de los actores (Estado, empresa, población, trabajadores y otros actores secundarios) en conexión con los ejes teóricos desarrollados en el capítulo tres.

6.1. Caracterización del conflicto

La mayoría de conflictos sociales vinculados a la minería en el Perú surgen, principalmente, por preocupaciones ambientales y los riesgos de la contaminación, por la exclusión social, la afectación de derechos, la desconfianza de la población en el Estado, la disputa por el acceso a los recursos naturales y por la distribución de los beneficios económicos generados por esta actividad (Balvin y López 2002; De Echave et al. 2009; Defensoría del Pueblo 2007; World Bank 2005).

Un **conflicto ambiental** surge por el temor de las comunidades a los efectos negativos de la contaminación generada por las actividades de empresas que explotan los recursos naturales, mientras que un **conflicto socioambiental** se origina tanto por el temor a los efectos negativos de la contaminación como por diferentes concepciones de desarrollo, por una incompatibilidad de actividades económicas (minería vs agricultura), por el acceso a recursos escasos (tierra y agua) por una mayor participación de los beneficios generados por la minería y por un buen trato de las empresas y una mejor atención del Estado (De Echave et al. 2009; Revesz y Diez 2006; Tanaka, Zárate y Huber 2011).

Sin embargo, el conflicto social de La Oroya es “atípico y complejo” (Bravo 2012) en el que no están enfrentados la empresa con la población, sino que están enfrentados, de un lado, la empresa, sus trabajadores, las autoridades y la mayoría de la población y, del otro, el Estado que intenta hacer cumplir las normas ambientales y los compromisos asumidos por la empresa y que es visto como una amenaza para la continuidad de las operaciones del CMLO. Además, en este conflicto no está en juego la defensa del medio ambiente, no hay una disputa por el control y uso de los recursos naturales como tierra o agua, tampoco por diferentes concepciones de desarrollo; lo que está en juego es una amalgama de intereses económicos, políticos y sociales que tiene como trasfondo un problema de contaminación ambiental.

En suma, es un conflicto social “de contenido ambiental” (Folchi 2001) donde las preocupaciones ambientales se utilizan como pretexto para reivindicar otros intereses; es, además, un conflicto de “carácter político” (Sabatini y Sepúlveda 1997: 15) ya que su desarrollo y resolución dependen básicamente de las relaciones de poder entre los actores involucrados.

6.2. El ámbito del conflicto

Los ámbitos o escenarios de un conflicto donde los actores interpretan sus roles no se encuentran aislados sino que están “comunicados entre sí (...) aunque en cada uno de ellos se ponen en juego un conjunto particular de intereses, por lo que funcionan de acuerdo con sus propias dinámicas (Revesz y Diez 2006: 80); esta relación contribuye a una mejor explicación y comprensión de sus acciones y estrategias. En este caso, el conflicto social de La Oroya se desarrolla en cuatro

ámbitos en los que han interactuado los diferentes actores: local, regional, nacional e internacional.

En el ámbito local han interactuado principalmente la empresa, la población y los trabajadores; en el ámbito regional se sumaron las acciones del gobierno regional de Junín y del arzobispado de Huancayo; en el ámbito nacional han actuado las autoridades del Poder Ejecutivo (presidente de la República, ministros de Energía y Minas, ministros del Ambiente, organismos reguladores) del Poder Legislativo, gremios empresariales (SNMPE), sindicatos (FNTMMSP), medios de comunicación y algunas ONG.

Y en el ámbito internacional han participado, indirectamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las ONG AIDA, CDHA y *Earthjustice* así como también *The Renco Group* y congresistas norteamericanos cuyas acciones, que describimos a continuación, han influido en el desarrollo del conflicto.

a. Las medidas cautelares y la demanda por violación de Derechos Humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Las ONG Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente (AIDA), el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CDHA) y *Earthjustice* en noviembre del 2005 solicitaron medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de 65 pobladores de La Oroya para proteger su vida y su salud de los efectos de la contaminación, las mismas que fueron otorgadas en agosto del 2007 “solicitándole al Estado peruano adoptar las medidas pertinentes para proveer tratamiento médico especializado a los beneficiarios” (CIDH 2009: 2). Adicionalmente, estas mismas ONG en diciembre del 2006 demandaron al Estado

peruano ante la CIDH por la violación de los derechos humanos de un grupo de pobladores de La Oroya debido a “la falta de supervisión y fiscalización de la empresa que opera el complejo [y permitir] el incumplimiento de normas en materia ambiental” (CIDH: 1); esta demanda fue admitida en agosto del 2009 y aún no hay un resultado final.

b. La demanda arbitral de Renco Group ante el CIADI

En el marco del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y Estados Unidos (Tratado de libre Comercio -TLC) suscrito el 12 de abril del 2006 y vigente desde el 1 de febrero del 2009 y mientras DRP se encontraba sometida a un proceso concursal en el INDECOPI, *The Renco Group* en su propio nombre y en el de su filial Doe Run Perú presentó una demanda arbitral contra el Estado peruano y la empresa estatal Activos Mineros el 4 de abril del 2011 ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI) del Banco Mundial debido a que “el gobierno del Perú ha sometido a Renco y a Doe Run Perú a un sistemático trato injusto e inequitativo y no ha cumplido con brindarle total protección y seguridad” de acuerdo al TLC (DRP 2011b).

Con esta demanda, *The Renco Group* buscaba obtener una indemnización por daños y perjuicios por un monto de US\$ 800 millones y, adicionalmente, una declaración por la cual “el Perú se declara totalmente responsable por cualquier demanda presentada en contra de Renco y Doe Run Perú por daños ambientales” (The Renco Group 2010a: 4). Finalmente, después de 4 años de deliberaciones, el tribunal arbitral reunido en Paris el 15 de julio del 2016 emitió un Laudo a favor del Perú concluyendo que Renco incumplió con los requisitos formales establecido en el APC (o TLC) y que “las reclamaciones de Renco deben ser desestimadas por falta de

jurisdicción” (CIADI 2016: 59). Sin embargo, el 23 de octubre del 2018 *The Renco Group* inició un nuevo proceso de arbitraje en contra del Perú ante la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) con sede en La Haya, Países Bajos, argumentando que el incumplimiento del TLC por parte del Perú forzó su liquidación, por lo que solicita una indemnización por los daños causados. El caso está pendiente de resolver.

c. Congresistas norteamericanos: demócratas y republicanos enfrentados por Doe Run Perú

Cuando DRP fue sometida a un proceso concursal ante el INDECOPI, en enero del 2011 ocho congresistas republicanos enviaron una carta a la Secretaria del Departamento de Estado, Hillary Clinton, y al Secretario del Departamento del Tesoro, Timothy Geithner, para expresar su “seria preocupación por el tratamiento que viene recibiendo la compañía [Doe Run] por el gobierno del Perú (...) y que es objeto de una posible expropiación”. Asimismo, solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) evaluar la conveniencia de seguir apoyando las inversiones en el Perú.

Por otro lado, después que DRP incumplió con la Ley N° 29410 y en el Congreso se debatían otros proyectos de Ley para prorrogar otra vez el PAMA, el 29 de marzo del 2012, dieciocho congresistas demócratas enviaron una carta a las mismas autoridades norteamericanas para expresar su preocupación respecto al comportamiento del grupo Renco y de su subsidiaria Doe Run Perú que afecta la imagen de los Estados Unidos. Consideran que la demanda de DRP al Estado peruano en el marco del TLC es una “táctica de presión” y pidieron a su gobierno apoyar a las autoridades peruanas para lograr una solución oportuna y justa del problema ambiental y de salud pública en La Oroya.

d. Las demandas de pobladores ante cortes norteamericanas

Por otro lado, es importante señalar que en octubre del 2007 las religiosas Kate Reid y Megan Heeney con un grupo de abogados norteamericanos presentaron una demanda en contra de *The Renco Group* y de *Doe Run Resources* (matriz de DRP) ante la Corte de Distrito Este del Estado de Missouri, Estados Unidos, en representación de un grupo de niños de La Oroya, alegando que tienen serios problemas de salud como resultado de la exposición a la contaminación generada por el CMLO y que las decisiones respecto a la ejecución del PAMA fueron adoptadas en Estados Unidos, por lo cual solicitaban una indemnización por daños y perjuicios (Missouri Eastern District Court 2011) ¹⁶.

Estas demandas se han ido sumando a través de los años hasta llegar a un total de 26 demandas que involucran a casi 1200 personas; en enero del 2018 esta corte decidió que su jurisdicción era pertinente para resolver este caso. Sin embargo, otra corte del mismo Estado de Missouri ha admitido otras demandas que involucran a casi 2800 pobladores, entre adultos y niños, haciendo un total de 4000 personas (El Comercio 2019b). *The Renco Group* ha pretendido involucrar al Estado peruano en estas demandas porque “fue propietario del CMLO desde 1974 hasta 1997 (...) y se comprometió a asumir toda la responsabilidad por los daños relacionados con la contaminación proveniente del CMLO (The Renco Group 2010b). Estas demandas siguen su curso en la justicia norteamericana.

¹⁶ Inmediatamente después de presentada esta demanda en Estados Unidos, el entonces presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo (2006-2008), envió una carta al embajador de Estados Unidos en Perú, Michael McKinley, el 31 de octubre del 2007, solicitándole la “intervención del Departamento de Estado” para que las cortes de Estados Unidos, ya sean estatales o federales, rechacen esta demanda debido a que el operador del CMLO es DRP y los hechos demandados ocurrieron en el Perú y porque, en caso de ser admitida, “esta demanda podría significar un precedente perturbador para los inversionistas de ambos países y afectar la seguridad jurídica que debemos proteger” (Congreso de la República 2008).

En suma, las medidas cautelares y la demanda al Estado por violación de Derechos Humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por “su falta de control del complejo metalúrgico”, la demanda de *Renco Group* al Estado ante el CIADI solicitando una indemnización de US\$ 800 millones, las gestiones de congresistas norteamericanos a favor y en contra de DRP así como las demandas a la matriz de DRP ante cortes norteamericanas por pobladores de La Oroya solicitando indemnizaciones por los daños en su salud causados por la contaminación, tuvieron una amplia cobertura mediática con impactos en el comportamiento de los actores del conflicto.

6.3. Los actores, sus posiciones, estrategias e intereses

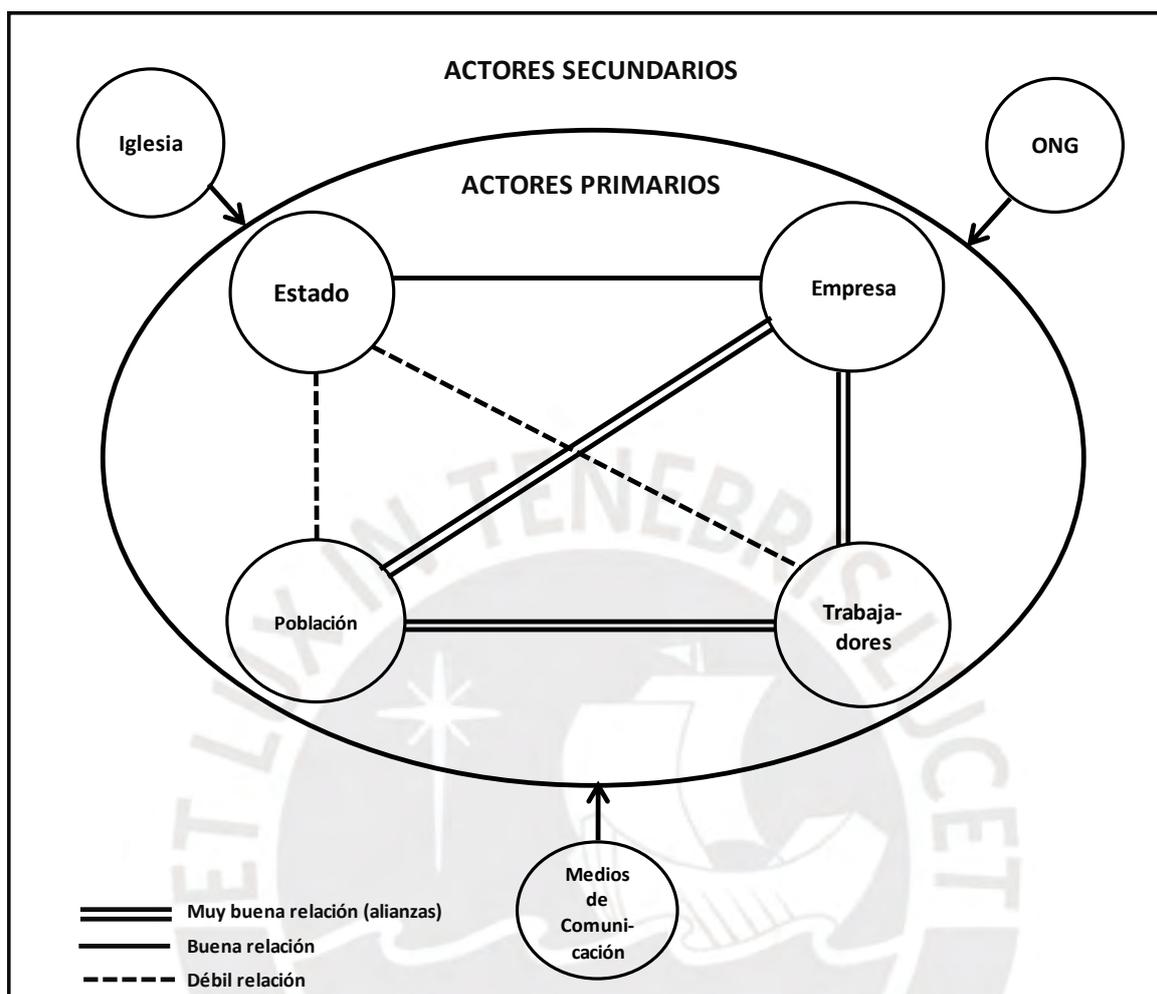
Los actores son personas u organizaciones que están involucradas en el conflicto, que tienen sus propias necesidades, valores, intereses y dosis de poder que moldean su comportamiento y sus estrategias (Galtung 2003; Lederach 1990). Los actores toman “posición” frente a las “cuestiones” que los afectan o benefician y adoptan comportamientos (decisiones y acciones) en función a sus intereses (Oszlak y O'Donnell 2007); sin embargo, no son seres perfectamente racionales, motivados sólo por la maximización de sus intereses y totalmente informados; pues, su racionalidad “se encuentra siempre limitada por razones de orden cognitivo, afectivo, cultural, etc.” (Subirats et al. 2012: 55).

En los conflictos sociales vinculados a la minería existe una multiplicidad de actores; sin embargo, el Estado, la empresa y la comunidad local constituyen el “triángulo central de actores” con intereses y fines diferentes alrededor del cual giran una constelación de organizaciones locales y extralocales y la múltiple presencia del mundo mediático (Revesz y Diez 2006). Este triángulo ideal o teórico

tiene en los vértices inferiores a la empresa y a la comunidad local, y en el vértice superior al Estado; pero, “el triángulo real de actores dista del triángulo teórico, porque, en la práctica, la mayor parte de los conflictos mineros se desarrollan únicamente entre dos actores fundamentales: las comunidades locales y las empresas. El Estado claudica de su función de regulación social y privilegia su rol de soporte a la inversión minera más que a las poblaciones locales” (2006: 78). De esta manera, el “triángulo de actores” se queda sin cúpula porque el Estado se pone del lado de las empresas.

Sin embargo, para identificar y describir a los actores involucrados en este conflicto así como para conocer sus objetivos, estrategias, relaciones, intereses, los recursos que disponen, su poder y capacidad de representación y movilización se ha elaborado un “**mapa de actores**” que configura un “cuadrado de actores” en cuyos vértices se ubican **los actores principales** que son el Estado, la empresa, la población y los trabajadores (sindicatos) y alrededor se ubican las ONG, la Iglesia y los medios de comunicación como **actores secundarios**, tal como se muestra en la figura 1.

Figura 1: Mapa de actores en el conflicto social de La Oroya



Elaboración propia

6.3.1. El Estado

El Estado es un actor principal porque establece las reglas de juego de los conflictos, regula las actividades del sector privado, protege y garantiza derechos, controla los medios coercitivos (McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tilly y Tarrow 2007) o porque su acción o inacción respecto de algunas políticas es cuestionada (Tanaka, Zárate y Huber 2011). Además, porque es el marco global en el que se desarrolla la acción colectiva y responsable del control de la movilización (Skocpol 2007; Tilly 1978).

Aquí, el Estado, “no es un actor unitario” (Dargent 2012; De Echave et al. 2009), ha intervenido en este conflicto a través del Poder Ejecutivo (la Presidencia de la República, los ministerios de Energía y Minas y del Ambiente, el OEFA, etc.), del Congreso de la República, del Gobierno Regional de Junín y de la Municipalidad de La Oroya.

Los presidentes de la República

Los presidentes de la República, como responsables de dirigir la política general del gobierno, han sido actores importantes en este conflicto, no han tenido una estrategia clara y sus intervenciones han respondido a la coyuntura y a sus propios intereses.

Los presidentes de la República se involucraron en el problema ambiental de La Oroya prácticamente desde el inicio de las operaciones del CMLO en 1922; así, el presidente Leguía frente a los reclamos de la población de La Oroya por los daños originados por los humos de la fundición, en setiembre de 1923 encargó al Cuerpo de Ingenieros de Minas del Ministerio de Fomento realizar una investigación sobre las emisiones contaminantes del CMLO y sus impactos en la población. El “Informe sobre los humos de La Oroya” fue aprobado por el presidente Leguía en abril de 1925 y puesto en conocimiento de la CPC para “poner en práctica las medidas propuestas en dicho informe” (Bravo 1926: 207).

El problema fue tan importante para el gobierno que el presidente Leguía en su mensaje al Congreso del 28 de Julio de 1927 informó que “El problema de los humos de La Oroya se ha intensificado en los últimos meses. El Gobierno ha ordenado que la Cerro de Pasco Copper Corporation reduzca el tonelaje del mineral tratado, hasta que

termine las instalaciones destinadas a recoger de los humos las sustancias nocivas, antes de lanzarlos a la atmósfera” (Congreso de la República 1927: 34).

Después de medio siglo de estar operando, el 23 de diciembre de 1973 el gobierno del presidente Juan Velasco, mediante Decreto Ley N° 20492, considerando que “a pesar de los requerimientos de los organismos competentes del Estado la CPC (...) no ha ejecutado proyectos específicos para evitar la contaminación ambiental producida por sus instalaciones metalúrgicas en La Oroya” y “en cautela de los legítimos intereses nacionales” expropió esta empresa norteamericana y asumió su gestión a partir del primero de enero de 1974 para lo cual creó la Empresa Minera del Centro del Perú (CENTROMIN PERÚ).

Décadas después, el presidente Fujimori (1990-2000) promovió la privatización de empresas públicas y creó un marco legal muy favorable a la inversión privada nacional y extranjera. Para viabilizar la privatización del CMLO en 1997 su gobierno, a nombre del Estado, asumió todos los pasivos ambientales de La Oroya y firmó contratos de estabilidad tributaria, administrativa y ambiental con DRP.

Tras el breve gobierno de Valentín Paniagua (Nov.2000 - Jul.2001), asumió la presidencia Alejandro Toledo (2001-2006) que mantuvo el modelo económico de Fujimori y también contó con el apoyo empresarial. Su gobierno creó un marco legal especial para prorrogar el PAMA (el D.S. N° 046-2004-EM) y aprobó su extensión en mayo del 2006 (R.M. N° 257-2006-MEM/DM).

Toledo, tuvo un interés especial en apoyar a DRP porque quería implementar el TLC con Estados Unidos antes de terminar su mandato el 28 de julio del 2006 y para su aprobación por el Congreso estadounidense era importante que las empresas

norteamericanas que operaban en nuestro país apoyaran este tratado. Y DRP así lo hizo, fue el mismo presidente Toledo quien en una reunión con congresistas norteamericanos realizada en Washington el 10 de julio del 2006 les informó que “el presidente ejecutivo de Doe Run envió una carta al Congreso de Estados Unidos en la que expresa su total conformidad con la firma del TLC” (El Comercio 2006b). Sin embargo, el TLC recién fue aprobado a fines del 2007 por el Congreso norteamericano.

Luego, llegó a la presidencia Alan García (2006-2011) con su “hortelanismo modernizador” (Vergara 2018) que promovió la inversión y el crecimiento sin reformas institucionales, por lo que su visión de este conflicto fue evitar “el ruido político” y “el daño sistémico a la economía” que podía generar. García no tuvo una estrategia para enfrentarlo; así, por ejemplo, después que el CMLO paralizó todas sus operaciones en junio del 2009, su gobierno propuso a los trabajadores de DRP que tomen la administración judicial de la empresa, luego modificó la Ley General del Sistema Concursal con un Decreto de Urgencia (N° 061-2009) para impedir que los acreedores vinculados participen en un proceso concursal (otra norma con nombre propio); como esta norma fue muy criticada y derogada envió un proyecto de Ley al Congreso (P. Ley N° 3368-PE) para permitir que cualquier trabajador pueda solicitar el inicio de un proceso concursal de la empresa, éste fue archivado.

Su gobierno tuvo una actitud reactiva frente a la presión de la población y de los trabajadores; así, después que DRP solicitó la segunda prórroga del PAMA, en su mensaje al Congreso del 28 de julio del 2009 dijo el Estado “no puede aceptar presiones” (Congreso de la República 2009); sin embargo, días después bajo la presión de los trabajadores, se reunió con ellos el 14 de agosto y anunció una “salida

realista” para que “el país no pierda divisas y que los trabajadores no pierdan su empleo” (El Comercio 2009b).

Un año después, luego que DRP no cumplió con reiniciar operaciones el 27 de julio del 2010, en su mensaje al Congreso del día 28 dijo que si la empresa no cumple “se cancelará su licencia” (Congreso de la República 2010). No aplicó la Ley ni canceló su licencia, cuando dejó el gobierno en julio del 2011, DRP venía incumpliendo con lo establecido en la Ley N° 29410, el CMLO se encontraba paralizado y DRP estaba sometida a un proceso concursal en el INDECOPI desde julio del 2010. La Ley N° 29410 que promovió no sirvió de nada.

Ollanta Humala (2011-2016) llegó al gobierno con un mensaje ambientalista de “agua si, oro no”; sin embargo, cambió pronto. En junio del 2013, postergó indefinidamente la aplicación del ECA aire para SO₂ de 20 ug/m³ que debió entrar en vigencia a partir del 1 de enero del 2014 manteniendo el ECA de 80 (D.S. N° 006-2013-MINAM) sólo por el reclamo de dos empresas: DRP y Southern Copper. Luego, ante las críticas del sector empresarial porque las multas por infracciones ambientales eran “muy altas y confiscatorias”, en julio del 2014, mediante Ley N° 30230, su gobierno suspendió las multas por un periodo de tres años y en caso que la empresa no adopte las acciones correctivas sólo se aplicará el 50% de la multa; diversos especialistas calificaron a esta norma como “un paquetazo ambiental”.

Respecto al conflicto de La Oroya, a pocos meses de asumir el gobierno, en setiembre del 2011, Humala se comprometió a “resolver el problema de Doe Run porque necesitamos que la refinería siga funcionando” (MEM 2011) y en abril del 2012 dijo que “el gobierno garantiza la reapertura del complejo metalúrgico y la estabilidad laboral de los trabajadores” (La República 2012).

Después, como DRP había perdido su licencia ambiental porque no terminó el PAMA en marzo del 2012 (Ley N° 29410) para poder vender el CMLO antes del 27 de agosto del 2015 se necesitaba de otro instrumento de gestión ambiental; para ello, su gobierno creó un marco legal especial (D.S. N° 040-2014-EM y D.S. N° 003-2014-MINAM) que le permitió a DRP solicitar, en abril del 2015, la aprobación de un Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) que fue aprobado por su gobierno el 10 de julio.

Pero, como el CMLO no se pudo vender el 6 de agosto del 2015 y el plazo estaba por vencer, pobladores y trabajadores de DRP realizaron un “paro general” los días 11 y 12 de agosto para exigir al gobierno “más plazo para la venta del CMLO y la flexibilización de los ECA”; la respuesta también fue inmediata, el 20 de agosto del 2015, mediante D.L. N° 1189, el gobierno de Humala modificó la LGSC para ampliar por un año adicional el plazo para vender el CMLO; es decir, hasta el 27 de agosto del 2016.

El presidente Pedro Pablo Kuczynski (Jul. 2016– Mar. 2018), antes de asumir su mandato, visitó La Oroya junto a inversionistas de China el 6 de julio del 2016 para reunirse con autoridades, pobladores y trabajadores de DRP, allí les prometió que presentará un proyecto de Ley al Congreso para ampliar el plazo para la “liquidación en marcha” de DRP que vencía el 27 de agosto. Para ello, les pidió “hacer una marcha al Congreso para pedirle que no deje morir a La Oroya”; pues, “La Oroya está agonizando, (...) tenemos que darle oxígeno con inversiones para terminar el PAMA” (El Comercio 2016c).

Luego, apenas asumió el gobierno, el 4 de agosto del 2016 envió al congreso un proyecto de Ley para modificar, por segunda vez, la LGSC y ampliar por 2 años más el

plazo para vender el CMLO. El congreso lo aprobó casi por unanimidad el 25 de agosto (Ley N° 30502) ampliando el plazo hasta el 27 de agosto del 2018. Además, para facilitar la venta del CMLO, en junio del 2017 su gobierno flexibilizó el ECA para SO₂ de 20 a 250 ug/m³; no obstante ello, tampoco se pudo vender.

Finalmente, dado que el plazo para la venta del CMLO vencía el 27 de agosto del 2018, el presidente Martín Vizcarra (Mar. 2018 - actualidad), también envió un proyecto de Ley al Congreso para modificar, por tercera vez, la LGSC el mismo que fue aprobado el 23 de agosto ampliando el plazo hasta el 27 de agosto del 2020.

Los ministros de Energía y Minas

Los ministros de Energía y Minas, como responsables de formular, dirigir, ejecutar y evaluar la política de su sector, han tenido una activa participación en este conflicto; además, porque el MEM fue desde 1993 la autoridad ambiental para el sector minero metalúrgico encargado de promover las inversiones y de la fiscalización ambiental, función que en enero del 2007 pasó al OSINERGMIN y en julio del 2010 al OEFA.

Durante el gobierno de Toledo los ministros que tuvieron una activa participación en este conflicto fueron Jaime Quijandría (Jul. 2001–Jul. 2003 y Feb.-Oct. 2004) y Glodomiro Sánchez (Oct. 2004 - Jul. 2006). En abril del 2004, Quijandría se opuso a una posible prórroga del PAMA porque no existía un marco legal que lo permita, siendo su sucesor, Sánchez, quien en diciembre del 2004 creó ese marco legal especial (D.S. N° 046-2004-EM) y en mayo del 2006 firmó la R.M. N° 275-2006-EM/DM que prorrogó el PAMA hasta octubre del 2009.

Pero fue al ministro Pedro Sánchez (Oct. 2008-Jul. 2011) durante el gobierno de García, que le tocó enfrentar el conflicto en su segunda coyuntura; después del fracaso del “salvataje privado” a DRP, el 5 de mayo del 2009 en una sesión de la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso, Sánchez le abrió las puertas a DRP para solicitar una segunda prórroga del PAMA “por causa de fuerza mayor o hecho fortuito como eventualmente podría tipificarse el tema de la crisis financiera [que afectó a DRP]” (La República 2009b).

Y después que DRP solicitó formalmente al MEM la segunda extensión del PAMA y ante la amenaza de un paro general el ministro Pedro Sánchez, visitó La Oroya el 23 de julio del 2009 y se reunió con pobladores, autoridades y trabajadores de DRP en el coliseo de la ciudad para informar sobre la posición del gobierno, allí dijo que “podemos ampliar el PAMA siempre y cuando Doe Run capitalice la deuda por US\$156 millones que tiene con su matriz, ponga en garantía sus acciones y presente un acuerdo con sus proveedores a quienes les adeuda US\$ 110 millones” (MEM 2009). Después, el Estado cedió y se formó la “Comisión Técnica La Oroya”. Más, tarde, cuando se debatía en el Congreso la Ley para prorrogar el PAMA en setiembre del 2009, pidió a los congresistas “tener en cuenta un equilibrio entre la parte social, por los 3,500 empleos, y la parte ambiental al momento de emitir su opinión” (El Comercio 2009c).

Durante el gobierno de Humala, el ministro Jorge Merino (Dic. 2011-Feb. 2014), despertó grandes expectativas en La Oroya, pues había sido presidente del directorio y gerente general de CENTROMIN y conocía el negocio; además, firmó el contrato de venta del CMLO a DRP en 1997. Asumió el ministerio cuando DRP ya se encontraba

sometida a un proceso concursal en INDECOPI desde julio del 2010 y el Estado era el principal acreedor (en setiembre del 2015 asumió la presidencia de la JA).

Su propuesta fue clara: “el gobierno apuesta por la reestructuración y no la liquidación de la empresa (...) apoyamos el reinicio de las operaciones para asegurar el empleo de miles de trabajadores” (MEM 2012a; 2012b); pero como no prosperó la reestructuración, en abril del 2012 cambió su situación a “liquidación en marcha” lo que para el ministro Tafur significaba “mantener la unidad del negocio con la continuidad de las operaciones para que los trabajadores conserven sus empleos (...) el Estado está a favor del reinicio de labores (...) el mejor aliado que tienen los trabajadores es el Estado” (MEM 2012c).

Luego asumió el ministro Eleodoro Mayorga (Feb. 2014-Feb. 2015) que en noviembre del 2014 aprobó el nuevo “Reglamento de Protección y Gestión Ambiental” para el sector minero metalúrgico (D.S. N° 040-2014-EM) que le abrió las puertas a DRP, que ya había perdido su licencia ambiental, para que solicite la aprobación de un IGAC que reemplace al PAMA el mismo que fue aprobado por su sucesora la ministra Rosa María Ortiz (Feb. 2015 - Jul. 2016) en julio del 2015.

La ministra del gobierno de Kuczynski, Cayetana Aljovín (Jul. 2017- Ene. 2018) visitó La Oroya en noviembre del 2017 para reunirse con autoridades, trabajadores de DRP y representantes de la sociedad civil donde acordaron “conformar un comité de trabajo (...) que presentará propuestas para la reactivación del CMLO” (MEM 2017) y el ministro Francisco Ísmodes (Abr.2018 - Set.2019), se reunió con los dirigentes sindicales de DRP en abril del 2018 para expresarles, igual que sus antecesores, “el apoyo del gobierno para que la refinería empiece a operar con los

cambios y modificaciones que se tengan que realizar (...) para promover la inversión en nuestro país” (MEM 2018).

Los ministros del Ambiente

Desde su creación en mayo del 2008, el MINAM se constituyó en la Autoridad Ambiental Nacional encargada de la fiscalización en esta materia a través del OEFA que en julio del 2010 asumió la fiscalización ambiental del sector minero que estuvo a cargo del OSINERGMIN. Por ello, el primer ministro del Ambiente Antonio Brack (May. 2008-Jul. 2011) tuvo poca participación en este conflicto.

El presidente Humala, designó como ministro del ambiente a Ricardo Giesecke (Jul. – Dic. 2011) quien a su vez designó como viceministro de Gestión Ambiental a José de Echave que en el 2006 había solicitado al MEM la nulidad de la primera prórroga del PAMA y dirigía la ONG Cooperación muy crítica a DRP. Tras la renuncia de Giesecke, Humala designó como nuevo ministro a Manuel Pulgar Vidal (Dic. 2011-Jul. 2016), que había sido directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que, junto a otras ONG en noviembre del 2005 había solicitado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) medidas cautelares a favor de un grupo de pobladores de La Oroya para proteger su salud de la contaminación del CMLO.

Durante su gestión se opuso a la flexibilización de los ECA Aire; sin embargo, como en enero del 2014 entraba en vigencia el nuevo ECA para SO₂ de 20 ug/m³ y ante el reclamo de DRP y Southern Perú, mediante D.S. N° 006-2013-MINAM postergó de manera indefinida su aplicación manteniendo vigente el ECA de 80. Asimismo, en julio del 2014 apoyó la Ley del “paquetazo ambiental” (Ley N° 30230)

que suspendió por 3 años las sanciones por infracciones ambientales y redujo las multas en 50%. También apoyó la modificación de la LGSC para ampliar el plazo de la liquidación en marcha del CMLO en agosto del 2015.

El presidente Pedro Pablo Kuczynski designó como ministra del ambiente a la economista Elsa Galarza (Jul. 2016 - Abr. 2018), quien en junio del 2017, mediante D.S. N° 003-2017-MINAM aprobó los nuevos ECA Aire, flexibilizando el ECA Aire para SO₂ de 20 a 250 ug/m³ con el propósito de facilitar la venta del CMLO.

El Gobierno Regional de Junín (GORE Junín)

Dado que la fiscalización ambiental de la mediana y gran minería (como el caso del CMLO) estuvo a cargo del MEM, OSINERGMIN y OEFA, la participación del GORE Junín en este conflicto fue en el ámbito laboral pero su presidente ha sido un actor importante en las instancias de diálogo y negociación.

El presidente del gobierno regional de Junín Manuel Duarte (2003-2006) no tuvo ninguna participación en este conflicto, mientras que su sucesor, Vladimiro Huaroc (2007-2010) sí tuvo una activa participación a solicitud de diversas organizaciones sociales de La Oroya así como de los sindicatos de trabajadores de DRP quienes, en agosto del 2009, lo designaron como su único representante.

Después que DRP paralizó todas sus operaciones el 3 de junio del 2009, Huaroc promovió un acuerdo entre DRP y sus sindicatos, que se firmó el 15 de julio, por el cual la empresa se comprometió a garantizar “el vínculo laboral” durante el periodo de paralización de operaciones y a pagarles el 63% de sus remuneraciones sin trabajar, la diferencia se pagaría cuando el CMLO vuelva a operar. Este acuerdo fue clave para el apoyo de los trabajadores a la empresa.

Después, dentro de la “tregua de 20 días” dada por los sindicatos al gobierno, Huaroc acompañado de los dirigentes sindicales de DRP se reunió con el presidente García en palacio de gobierno el 14 de agosto del 2009, donde se acordó “una salida realista” al conflicto y se formó la “Comisión Técnica La Oroya”. Antes que García enviara su proyecto de Ley al congreso para prorrogar el PAMA y ante el inminente paro regional indefinido a iniciarse el 22 de setiembre, Huaroc, a través de una carta abierta, le pidió “tomar las medidas que nos lleven a una solución rápida y pacífica de este conflicto (...) y no someter (su proyecto de Ley) a un proceso dilatorio en el Poder Legislativo” (Huaroc 2009a). Sin embargo, García envió el proyecto de Ley al Congreso el 21, el 23 se aprobó en la comisión de Energía y Minas y el 24 en el Pleno.

Después que el 26 de setiembre del 2009 se publicara la Ley N° 29410 que prorrogó el plazo para la ejecución del PAMA por 30 meses, Huaroc, a través de una “carta abierta” del 29 de setiembre del 2009, hizo un balance de su participación en este conflicto. Primero, responsabilizó al Gobierno Central por la falta de “voluntad política para solucionar la crisis” lo que “obligó a los trabajadores a la paralización del último 22 de setiembre” y porque “la solución del PAMA no debió llevarse al congreso”. Luego, emplazó a la empresa DRP “a culminar el PAMA en el marco de la nueva Ley” y concluyó sosteniendo que “sin trabajo no hay salud y sin salud no hay trabajo. Por ello, demandamos la inmediata reactivación del CMLO para mantener la fuente de trabajo y hacer sostenible la salud del pueblo sin contaminantes” (Huaroc 2009b).

Su participación en este conflicto apoyando a la población y a los trabajadores quienes lo designaron como su “único representante y facilitador” (Sindicatos de Doe Run Perú 2009) tuvo un interés político, en las elecciones generales del año

2016 fue candidato a la vicepresidencia de la República por Fuerza Popular ; su sucesor, Vladimir Cerrón (2011-2014), que tuvo una participación menos activa en el conflicto fue candidato a la presidencia de la República por el partido Perú Libertario en esas mismas elecciones (2 semanas antes retiró su candidatura) pero en las elecciones regionales del 2018 fue elegido, por segunda vez, como gobernador regional de Junín para el periodo 2019-2022. Finalmente, el gobernador regional Ángel Unchupaico (2015-2018) sólo se limitó a acompañar a los trabajadores de DRP en diversas reuniones con autoridades del Poder Ejecutivo en Lima.

Los alcaldes provinciales de La Oroya

El alcalde provincial Clemente Quincho (2003-2006) fue un claro aliado de la empresa desde el inicio del conflicto, cuando ésta anunció que solicitaría una prórroga del PAMA hasta el 2011, el alcalde Quincho y sus regidores acordaron otorgarle la “licencia social” el 3 de marzo del 2004 que fue ratificada en audiencia pública el 17 de marzo (Congreso de la República 2004). Luego, en abril del 2004, convocó a un cabildo abierto donde se acordó que “si el gobierno no admite la solicitud de DRP para aplazar su plan ambiental [el PAMA] (...) los pobladores se declararán en paro y marcharán a Lima” (Scurrah et al. 2009: 128).

Quincho lideró un paro general el 6 y 7 de diciembre del 2004 para exigir al Estado un marco legal que permita la prórroga del PAMA el mismo que se aprobó el 23 de diciembre (D.S. N° 046-2004-EM). Después que DRP presentó su solicitud al MEM (20 de diciembre del 2005) el 1 de febrero del 2006 Quincho junto a dirigentes del “Comité Multisectorial” entregaron un memorial al ministro de Energía y Minas exigiendo la inmediata aprobación de esta prórroga. Pero, ante la demora en la aprobación de esta solicitud por parte del gobierno, anunció un paro general a partir

del día 15 el mismo que fue suspendido en la víspera después de una reunión con el ministro Glodomiro Sánchez quien le prometió que “la ampliación del PAMA se resolverá pronto y de una manera técnica” (El Comercio 2006a).

Pero ante la demora en la extensión del PAMA, Quincho lideró otro paro general el 17 de mayo donde afirmó que si “la población pide que sus autoridades estén al frente del paro, allí estaré”. Finalmente, el gobierno aprobó la “prórroga excepcional” del PAMA el 29 de mayo del 2006, mediante R.M. N° 257-2006-MEM/DM, hasta el 31 de octubre del 2009.

Ya en la segunda coyuntura del conflicto (May.2006 - Set. 2009), cuando DRP solicitó la segunda prórroga del PAMA, el alcalde de La Oroya César Gutiérrez (2007-2010) se limitó a enviar una carta abierta al presidente de la República, Alan García, el 17 de setiembre del 2009, para solicitarle “ampliar el plazo del PAMA (...) que redundará en beneficio de La Oroya, la Región Central y todo el país” (Carta N° 73/2009/ALC-MPYO).

Cuando ya se había vencido el plazo para que DRP reinicie sus operaciones en julio del 2010, el alcalde Javier García Pérez (2011-2014) presentó, a nombre de la Municipalidad de La Oroya, un proyecto de Ley al Congreso el 25 de mayo del 2011 para modificar la Ley N° 29410 a fin de que el plazo para terminar el PAMA se cuente a partir del reinicio de operaciones (y no desde su promulgación); este proyecto fue archivado.

Después que DRP perdió su licencia ambiental y solicitó al MEM la aprobación de un IGAC, el alcalde Carlos Arredondo (2015-2018), solicitó, el 24 de junio del 2015, al gobierno central la urgente aprobación del IGAC para que “los interesados

en comprar el CMLO tengan las reglas claras (...) porque la población no soportaría un nuevo retraso en su venta” (El Comercio 2015b). El IGAC se aprobó el 10 de julio pero la venta del CMLO programada para el 12 de agosto fracasó, ante esta situación el alcalde Arredondo solicitó al gobierno “una solución política al conflicto (...) [porque] es el que emite las normas y es el principal acreedor (...) debe flexibilizar los estándares ambientales (para poder venderlo) ya que de eso vive la población” (La República 2015).

El Congreso de la República

El Congreso de la República, ha sido otro actor estatal muy importante cuyas decisiones han influido en el desarrollo del conflicto; en una primera etapa a partir del año 2002 se iniciaron investigaciones sobre el cumplimiento de los PAMA. Así, el 27 de Agosto del 2002, la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República acordó la conformación de una “Subcomisión Investigadora del Cumplimiento de los PAMA y EIA de las empresas mineras del país” con el objetivo de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas mineras, en torno a sus PAMA y EIA, identificar los impactos ambientales y proponer acciones de mejora. En cuanto a La Oroya, el informe de esta subcomisión concluyó que “el avance físico de los proyectos [del PAMA] está alrededor del 30% habiendo postergado la construcción de las plantas de ácido sulfúrico (...) lo que origina que la emisión de dióxido de azufre se mantenga en niveles altos y se afecte la salud de los pobladores” (Congreso de la República 2003: 114).

También, se presentaron diversos proyectos de Ley para “declarar en emergencia ambiental a la ciudad de La Oroya”, “declarar en emergencia la salud de la población de La Oroya” o “declarar de interés nacional la recuperación ambiental

de La Oroya” que se convirtieron en leyes declarativas sin ningún efecto práctico, como la Ley N° 28082 del 2 de octubre del 2003, “Ley que declara en emergencia ambiental la cuenca del Rio Mantaro” por un periodo de dos años y la Ley N° 28608 del 23 de setiembre del 2005 que modificó el periodo de emergencia a siete años.

En una segunda etapa, a partir del año 2004 se realizaron sesiones en las comisiones de Ambiente y Ecología y de Energía y Minas a las que asistieron ministros, autoridades locales y regionales, representantes de la empresa, de la Iglesia y de la sociedad civil para tratar el tema del PAMA; precisamente, en una sesión de la comisión de Ambiente y Ecología realizada el 14 de abril del 2004 DRP presentó su “Plan Operativo 2004-2011” que contemplaba una prórroga del PAMA hasta el 2011 (Congreso de la República 2004). Asimismo, se formaron grupos de trabajo dentro de estas comisiones para abordar la problemática de La Oroya. Así, en abril del 2005 en la comisión de Energía y Minas se presentó el Informe sobre el “Seguimiento de compromisos de inversión y cumplimiento de los PAMA” y en junio del 2007 se presentó el Informe Parlamentario sobre “El problema de salud pública ambiental en La Oroya” (Congreso de la República 2007).

Luego, en una tercera etapa, después que DRP paralizó su PAMA en diciembre del 2008 y todas sus operaciones en junio del 2009, el Congreso de la República se convirtió en un actor clave porque el Poder Ejecutivo le trasladó la responsabilidad de aprobar o no la prórroga del PAMA así como del plazo para la “liquidación en marcha” del CMLO. El proyecto de Ley enviado el 21 de setiembre del 2009 por el presidente García con “carácter de urgente” para prorrogar el PAMA, fue aprobado por el Congreso bajo presión de la población y los trabajadores en sólo 2 días. El 23 se aprobó en la comisión de Energía y Minas, el 24 se amplió la agenda, se le dio

prioridad en el debate, se debatió, se aprobó y se exoneró de segunda votación; el 25 se promulgó y el 26 se publicó (Ley N° 29410).

Después que DRP incumplió los plazos establecidos en la Ley N° 29410, con el PAMA y el CMLO paralizados y sometida a un proceso concursal en el INDECOPI, el conflicto social en La Oroya se agudizó. En ese contexto, congresistas de todas las bancadas presentaron 4 proyectos de Ley para ampliar el PAMA por tercera vez, pero debido a las críticas de diversos sectores de la sociedad, estos proyectos de Ley fueron archivados.

Como DRP fue sometida a un proceso concursal en julio del 2010 y la JA acordó su “liquidación en marcha” y esta no se pudo realizar en los plazos establecidos por la LGSC, el Estado modificó tres veces esta Ley: la primera a través de un Decreto Legislativo, la segunda y tercera vez a través de leyes aprobadas en el Congreso.

El proyecto de Ley enviado por el presidente Kuczynski el 4 de agosto del 2016 para modificar la LGSC y ampliar, por segunda vez, fue aprobado en 3 días ante la amenaza de un paro general; el 23 de agosto la junta de portavoces acordó la exoneración del dictamen de las comisiones (Economía y de Defensa del Consumidor) y la ampliación de la agenda; el 25 se debatió en el pleno, se aprobó, se exoneró de segunda votación y se envió la autógrafa al presidente; el 26 se promulgó (Ley N° 30502) y el 27 se publicó.

Finalmente, el proyecto de Ley N° 3222/2018-PE, enviado por el presidente Vizcarra el 16 de agosto del 2018, para modificar, por tercera vez, la LGSC y ampliar el plazo de liquidación de DRP fue aprobado en un solo día, el 23 de agosto se exoneró del dictamen de comisiones, se amplió la agenda, se debatió y aprobó en el

pleno y se exoneró de segunda votación. El 27 se promulgó la Ley N° 30844 que prorrogó el plazo de liquidación hasta el 27 de agosto del 2020 (Vizcarra propuso plazo indefinido).

6.3.2. La empresa Doe Run Perú

Cuando DRP adquirió el CMLO en 1997 se comprometió a ejecutar un PAMA en el plazo de 10 años; es decir, hasta enero del 2007 con el fin de reducir la contaminación ambiental en la ciudad de La Oroya. Argumentando que por razones técnicas y financieras no podía terminarlo en esa fecha, en diciembre del 2005 solicitó una prórroga al Estado la misma que le fue otorgada en mayo del 2006 sólo para el último proyecto “Plantas de Ácido Sulfúrico” hasta octubre del 2009. Sin embargo, debido a la crisis financiera internacional, en diciembre del 2008 DRP paralizó la construcción de la última PAS (del circuito de cobre) que tenía un avance del 53% y para culminarlo solicitó una segunda prórroga del PAMA la misma que le fue otorgada en setiembre del 2009 mediante Ley N° 29410 hasta marzo del 2012.

Para conseguir estas dos prórrogas del PAMA, la estrategia de la empresa fue construir una alianza implícita con la población de La Oroya y con sus trabajadores en base a una sólida relación de intereses. Como los trabajadores necesitaban conservar sus puestos de trabajo, la empresa les garantizó mantener sus empleos y todos sus beneficios sociales de acuerdo a los convenios colectivos firmados; asimismo, les garantizó el pago total de sus remuneraciones a los que continuaban trabajando y el pago parcial (el 63% y después el 70%) a quienes no laboraran y la diferencia se les pagaría cuando se reinicien las operaciones. Por otro lado, como la población necesitaba mantener la actividad económica de la ciudad, la propuesta de

la empresa fue que la continuidad de las operaciones del CMLO era la única vía para garantizar “la vigencia histórica, económica y social de La Oroya”.

Su alianza con la población también se sustentó en la ejecución de diversos “programas sociales” dirigidos a las comunidades de su área de influencia a través de la ejecución de proyectos productivos, de infraestructura, de educación y salud con una inversión total de US\$ 30 millones entre 1997 y 2011 (DRP 2011a), logrando construir una imagen de “buen vecino”, de un “benefactor” que generaba beneficios para la población (Flores 2012). Asimismo, firmó convenios de cooperación con el Ministerio de Salud (Convenio MINSA-DRP), con el Gobierno Regional de Junín, con la Universidad del Centro, con la Cámara de Comercio de Huancayo, etc. Esta estrategia le permitió obtener reconocimiento, poder, legitimidad y apoyo de la población para la prórroga del PAMA, convirtiéndose “en un actor local poderoso” (Scurrah et al. 2008).

La empresa logró articular un discurso claro y concreto: “Garantizar el empleo a sus trabajadores y la actividad económica de la ciudad”, apareciendo como defensora de los intereses de toda la población y de sus trabajadores, de esta manera logró “aislar a las ONG y a la Iglesia” que con su discurso ambientalista no lograron articular el plano laboral y económico con el ambiental (Burgos 2011).

Otro componente de su estrategia fue confrontar con el Estado a través de comunicados publicados en los principales diarios del país para fortalecer su posición en el conflicto. Así, ante las exigencias del Estado para que reinicie operaciones en julio del 2010, la respuesta de la empresa fue que el Estado “cumpla con su responsabilidad contractual de remediar los suelos de La Oroya y se comprometa a un diálogo constructivo” (DRP 2010).

En noviembre del 2010, su matriz, *The Renco Group*, quiso involucrar al Perú en las demandas por daños y perjuicios presentadas en cortes de Estados Unidos por pobladores de La Oroya “exigiendo que el Perú reconozca su total responsabilidad en todas las demandas porque fue propietaria del CMLO desde el año 1974 hasta 1997” (The Renco Group 2010); y, en abril del 2011 *The Renco Group* demandó al Estado peruano ante el CIADI, en el marco del TLC, por “un intento de expropiación y un trato injusto respecto a la ejecución del PAMA” por lo que exigió una indemnización de US\$ 800 millones¹⁷.

DRP no terminó el PAMA en los plazos establecidos por el Estado y actualmente se encuentra sometida a un proceso concursal en el INDECOPI; desde el 13 de enero del 2012 está bajo la administración de una Junta de Acreedores actualmente presidida por el Estado que es el principal acreedor con el 42% de acreencias y desde entonces, con las operaciones paralizadas y el PAMA inconcluso, se debate entre la reestructuración y la liquidación.

6.3.3. La población de La Oroya

La posición de la población de La Oroya respecto a este conflicto, ha tenido una enorme gravitación en su desarrollo por su alta capacidad de acción colectiva, su capacidad organizativa y disponibilidad de recursos para la movilización; no ha tenido una posición homogénea, se encuentra dividida y enfrentada en dos grandes “bandos” opuestos: a favor y en contra de la prórroga del PAMA y la continuidad de las operaciones del CMLO.

¹⁷ El 15 de julio del 2016 el tribunal arbitral reunido en París emitió un laudo final a favor del Perú porque Renco incumplió los requisitos formales del TLC (CIADI 2016. Laudo Parcial sobre jurisdicción, UNCT/13/1).

La población que apoyó a la empresa y la extensión del PAMA

La mayoría de la población, que apoyaba a la empresa, se había organizado alrededor de diversos comités de acuerdo a la coyuntura del conflicto. Así, para la primera prórroga del PAMA se organizó alrededor del “Comité multisectorial por la vigencia socioeconómica e histórica de la provincia de Yauli-La Oroya” fundado en noviembre del 2004 bajo los auspicios de la Municipalidad de La Oroya, integrado por 54 organizaciones sociales de base y presidido por la teniente alcaldesa Clarisa Amanzo (MEM 2006a).

En alianza con los trabajadores y bajo el liderazgo del alcalde Clemente Quincho presionaron al gobierno de Toledo mediante un paro general realizado el 6 y 7 de diciembre del 2004 para exigir un marco legal que permita la extensión del PAMA y el 15 de mayo del 2006 realizaron otro paro general para exigir al gobierno la inmediata ampliación del PAMA que fue aprobada el 29 de mayo (R.M. N° 257-2006-MEM/DM). Logrado el objetivo de la prórroga del PAMA, el conflicto quedó “resuelto” y el “Comité Multisectorial” dejó de movilizarse por la falta de otro “problema compartido” que los comprometiera colectivamente.

Para la segunda ampliación del PAMA, en julio del 2009 la población se organizó alrededor de una “Central de Organizaciones Sociales de la provincia de Yauli-La Oroya” que el 22 de agosto acordó “Otorgar la Licencia Social a Doe Run Perú para la ejecución del PAMA” (la segunda prórroga). Luego, el mismo día que el presidente García envió el proyecto de Ley al Congreso para prorrogar el plazo del PAMA, el 21 de setiembre del 2009, la población junto con los trabajadores de DRP iniciaron un paro regional para presionar al Congreso que aprobó la Ley el 24 de

setiembre (Ley N° 29410); de esta manera se “resolvió” el conflicto y la población dejó de movilizarse.

Como DRP no terminó el PAMA y perdió su licencia ambiental, el 10 de junio del 2015 unos 4 mil pobladores tomaron la carretera central para exigir al gobierno la aprobación de un IGAC que reemplace al PAMA y facilite la venta del CMLO (El Comercio 2015a); el gobierno lo aprobó el 10 de julio. Luego, después que el 6 de agosto del 2015 fracasó la primera subasta del CMLO y como el plazo para su liquidación vencía el 27 de agosto, la población junto con los trabajadores de DRP realizaron un “paro general” el 11 y 12 de agosto exigiendo al gobierno la modificación de la LGSC, el gobierno del presidente Humala modificó esta Ley el 20 de agosto, mediante el D.L. N° 1189.

Finalmente, el 31 de julio del 2017, después del fracaso de la segunda subasta del CMLO, se formó, también con el auspicio de la Municipalidad de La Oroya, el “Colectivo Salvemos a La Oroya” integrado por diversas organizaciones de la sociedad civil, para coordinar las acciones de movilización y exigir al gobierno “una solución definitiva para asegurar la vigencia de La Oroya”.

El discurso de la mayoría de la población que apoya a la empresa gira alrededor de los siguientes ejes: que DRP es el motor de la economía de la ciudad, que desde que llegó a La Oroya hay mejoras ambientales y que, a pesar de lo que se diga, “la contaminación no mata, es puro cuento” (Burgos 2011, Entrevistas Pob1, Pob2 y Pb3 2012).

La población que se opuso a la empresa y la extensión del PAMA

La población que se opuso a la prórroga del PAMA y a la continuidad de las operaciones del CMLO estuvo organizada alrededor del “Movimiento por la Salud de La Oroya – MOSAO” formado en abril del 2002 por diversas ONG y organizaciones sociales de base con el objetivo de hacer visible y poner en debate el problema de la contaminación ambiental y la responsabilidad del Estado y de la empresa DRP (Pajuelo 2005; Scurrah et al. 2008). Sin embargo, el MOSAO, no ha tenido la misma capacidad organizativa y de movilización que el “Comité Multisectorial” que apoyaba a la empresa. Su oposición a las prórrogas del PAMA por parte del Estado ha sido más bien mediática contando con el soporte de su “Mesa Técnica” formada por las ONG.

En diciembre del 2002, un grupo de pobladores del MOSAO interpuso una “demanda de cumplimiento” en contra del ministerio de Salud para que implemente una “Estrategia de salud pública de emergencia” para proteger la salud de la población de La Oroya; esta demanda llegó hasta el Tribunal Constitucional que en mayo del 2006 falló a favor de los pobladores ordenando al Estado a implementar acciones para atender la salud de la población afectada.

Más tarde, en diciembre del 2004, ante la inminente aprobación de un nuevo marco legal para ampliación del PAMA, el MOSAO junto a diversas ONG expresaron su preocupación porque el gobierno “ha cedido a las presiones de la empresa” (MOSAO 2004); luego, se opuso a la prórroga del PAMA y responsabilizó al gobierno “de las consecuencias que se pudieran derivar de una irresponsable decisión [ampliar el plazo]” (MOSAO 2005). También se opuso a la aprobación del IGAC en julio del 2015.

Otra instancia de participación de la población de La Oroya que se opuso a la prórroga del PAMA fue “La Mesa de Diálogo Ambiental”, formada en marzo del 2005 a iniciativa del arzobispo de Huancayo Mons. Pedro Barreto para proponer alternativas de solución al problema ambiental. Una de sus primeras acciones fue la firma de un convenio con la Universidad de San Luis (Missouri, EE.UU.) para realizar un estudio sobre la contaminación ambiental en La Oroya (agosto del 2005) cuyos resultados tuvieron un gran impacto mediático. Otra de sus acciones fue implementar, en julio del 2006, el proyecto “El Mantaro revive” para lograr la recuperación de la cuenca del río Mantaro.

Cuando el PAMA ya se encontraba paralizado, en abril del 2009 pobladores de La Oroya miembros de la “Mesa de Dialogo Ambiental” liderados por Mons. Barreto presentaron en palacio de gobierno 9458 cartas dirigidas al presidente García pidiéndole que “exija a la empresa DRP la culminación de su PAMA” (La República 2009a) y en mayo del 2009, ante el pedido de DRP para ampliar el plazo del PAMA, pidieron al gobierno que no amplíe el plazo “ni un día más” (La República 2009c).

6.3.4. Los trabajadores de Doe Run Perú

Los trabajadores de DRP agrupados en tres sindicatos principales (Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de La Oroya-STMO fundado en 1944, Sindicato de Trabajadores de Patio Industrial y Sindicato de Empleados) han sido actores principales en este conflicto, siempre han estado del lado de la empresa y se han enfrentado al Estado, a la Iglesia, a las ONG y a todos aquellos que se oponían a la extensión del PAMA y a la continuidad de las operaciones del CMLO.

Su posición se ha expresado a través de un discurso en el que hacen aparecer a la empresa como su “fuente de trabajo” que hay que conservar y a los que se oponen como “enemigos de la clase trabajadora” (Sindicatos de Doe Run Perú 2009). Su enorme poder radica en su alta capacidad de acción colectiva, su estructura organizativa para la movilización, los incentivos para la protesta, su experiencia gremial y en la percepción compartida de que están luchando para mantener sus puestos de trabajo.

La Cerro de Pasco Corporation (CPC) inició sus operaciones en 1902 convirtiéndose después del Estado, en el segundo empleador del país (Kruijt y Vellinga 1980). Pero es a partir de 1930 que los trabajadores de sus diferentes unidades productivas (dentro de ellas el CMLO) empezaron a organizarse en sindicatos llegando a formar una “Federación de Trabajadores Mineros del Centro” que dio origen a la poderosa Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú - FNTMMSP (Zapata y Garfias 2018).

Con la incursión de la CPC en los andes centrales del país, se creó “un nuevo actor social en el contexto andino: los obreros mineros” (Scurrah et al. 2008: 77) producto de la proletarización de los campesinos que se consolidó con el inicio de las operaciones del CMLO en 1922. Este tema ha sido ampliamente estudiado por Alberto Flores Galindo (1983), Heraclio Bonilla (1974), Carlos Contreras (1988), Long y Roberts (2001), Kruijt y Vellinga (1987, 1983 y 1980), entre otros.

Los sindicatos de la CPC acumularon un enorme poder frente a la empresa y al Estado y después de su nacionalización en 1974 igual se enfrentaron a la estatal CENTROMIN por mejoras laborales; pero durante el gobierno de Fujimori y tras la privatización de CENTROMIN, incluyendo el CMLO en 1997, los sindicatos fueron

muy debilitados. Recién a partir del 2004 recobraron su actividad pero no para enfrentarse a la empresa por mejoras laborales sino para apoyarla y convertirse en actores principales en este conflicto.

Los trabajadores han tenido un objetivo claro y compartido: “lo más importante ha sido y seguirá siendo la lucha por la ampliación del PAMA porque de esta manera garantizamos la continuidad de nuestra fuente de trabajo que lo defenderemos hasta con nuestras vidas” (Comunicado sindical 067-2005-STMO y Comunicado Conjunto de Sindicatos y Comité Multisectorial 13-2005 citados por Flores 2012: 83-84).

Dada su alta capacidad de organización y acción colectiva, su estrategia de presión al Estado para lograr sus objetivos se ha basado en acciones de fuerza (toma de la carretera central, paros regionales, marchas, etc.); su enfrentamiento no fue sólo con el Estado al que consideraban como un amenaza sino también con los otros actores que se oponían a sus objetivos como la Iglesia, las ONG y los medios de comunicación. Su principal alianza fue con la población (Comité Multisectorial, Central de Organizaciones Sociales y Colectivo Salvemos a La Oroya) y también, aunque implícitamente, con la empresa DRP basada en el interés de conservar sus puestos de trabajo y el pago de sus salarios. También establecieron alianzas con autoridades locales como el alcalde de La Oroya Clemente Quincho y el presidente regional de Junín Vladimiro Huaroc.

Con su estrategia de presión, los trabajadores en coalición con la población lograron que el Estado diseñe un marco legal especial que permitió la primera prórroga del PAMA (D.S. 046-2004-EM), luego su prórroga hasta octubre del 2009 (R.M. N° 275-2006-EM/DM) y una segunda prórroga hasta marzo del 2012 (Ley N° 29410) y cuando DRP incumplió el PAMA y perdió su licencia ambiental,

consiguieron la aprobación de un IGAC, que lo reemplazó, a ejecutarse hasta el año 2030 (R. D. N° 272-2015-MEM-DGAAM); finalmente, cuando DRP ya se encontraba sometida a un proceso concursal, presionaron al Estado para modificar tres veces la LGSC y prorrogar el plazo para la “liquidación en marcha” de DRP (D.L N° 1189 en agosto del 2015, Ley N° 30502 en agosto del 2016 y Ley N° 30844 en agosto del 2018).

6.3.5. Los actores secundarios: La Iglesia, las ONG y los medios de comunicación

La Iglesia y el arzobispado de Huancayo

La Iglesia católica, a través del arzobispado de Huancayo, ha jugado un rol importante en este conflicto bajo el liderazgo de Mons. Pedro Barreto que llegó a La Oroya en setiembre del 2004 y se convirtió en el actor más visible de la oposición a la extensión del PAMA denunciando tanto a la empresa como al Estado en diversas instancias nacionales e internacionales. Su estrategia se basó en un acercamiento a la población a través de agentes pastorales y en la construcción de una red de apoyo nacional e internacional. En esta línea, en marzo del 2005 Mons. Barreto promovió la formación de la “Mesa de Diálogo Ambiental” para buscar una solución integral al problema ambiental de La Oroya y en julio del 2006 promovió el proyecto “El Mantaro Revive” para descontaminar la cuenca del río Mantaro (Arzobispado de Huancayo s/f).

A nivel internacional, bajo el concepto de “hermanamiento de ciudades”, el arzobispo de Huancayo promovió el hermanamiento de La Oroya con la comunidad de San Luis (Missouri, EE.UU) donde la matriz de DRP operaba una refinería de

plomo, para “enfrentar conjuntamente el problema ambiental” (CEAS 2009); asimismo, firmó un convenio con la Universidad de San Luis (Missouri, EE.UU.) para realizar el “Estudio sobre la contaminación ambiental en La Oroya y sus efectos en la salud” en agosto del 2005.

Como coordinador de la “Mesa de Diálogo Ambiental”, se opuso a las dos prórrogas del PAMA, en abril del 2009 hizo llegar al presidente García más de 9 mil cartas en contra de una segunda prórroga y calificó de “vergüenza nacional” el pedido de la empresa porque ponía “en jaque al gobierno, a los trabajadores y a toda la región central del país (...) [y que] sería un nefasto precedente que se salgan con las suyas” (Caretas 2009b). Por esta posición los sindicatos de la empresa lo calificaron de “enemigo de la clase trabajadora” (Sindicatos de Doe Run Perú 2009).

Ante el incumplimiento de DRP de la Ley N° 29410, el 29 de febrero del 2012 el arzobispado de Huancayo emitió un pronunciamiento “Frente al mal no hay que callar”, en el cual sostiene que es “indignante la irresponsabilidad de la empresa para cumplir con sus obligaciones” (Arzobispado de Huancayo 2012a); por ello, la calificó como una empresa “irresponsable e inmoral” (Entrevista con Barreto 2014). Meses después, en julio del mismo año, ante un comité de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos Mons. Barreto dijo “Nuestra posición es firme, clara y no negociable (...) Sí, a la reactivación del Complejo Metalúrgico de La Oroya, sólo después de la culminación de los proyectos de mitigación ambiental (Arzobispado de Huancayo 2012b).

Finalmente, en julio del 2016, el arzobispo de Huancayo invocó al presidente Kuczynski no flexibilizar los ECA para favorecer “intereses económicos” poniendo en riesgo la salud de la población (Arzobispado de Huancayo 2016) y después que el

gobierno flexibilizó los ECA en junio del 2017 Mons. Barreto calificó como “lamentable” esta decisión (Arzobispado de Huancayo 2017).

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

A partir de la privatización del CMLO en 1997 y su adquisición por DRP, se intensificó la presencia de diversas ONG en La Oroya no sólo porque había una mayor conciencia ambiental, sino también porque se trataba de una empresa norteamericana y con antecedentes de contaminación por su fundición de Herculaneum (Missouri, EE. UU). Las principales ONG que han actuado en este conflicto son Oxfam América (que brindaba apoyo financiero a las demás), Cooperación, Asociación Civil Labor, Asociación Filomena Tomaira Pacsi, entre otras. También formaron consorcios y redes para fortalecer su posición frente al Estado como el Consorcio UNES, la Red Uniendo Manos contra la Pobreza y la Plataforma La Oroya por un Cambio (Scurrah et al. 2008).

Como las ONG eran vistas por la población como “foráneas” que no conocían los problemas locales, su estrategia fue acercarse a la población que se oponía a la empresa; para ello, formaron el MOSAO y luego pasaron a formar parte de una “mesa técnica de apoyo” para no aparecer como parte de este movimiento. También establecieron alianzas con la Iglesia, a través del arzobispado de Huancayo, para ganar credibilidad y con algunos congresistas clave para “legitimar al movimiento [el MOSAO] (...) mantener el tema en la agenda política nacional y para presionar a los funcionarios públicos responsables de dar una salida al problema” (Scurrah et al. 2008: 111).

Otro elemento de su estrategia fue trasladar el conflicto a un escenario internacional para presentar a DRP como responsable de la contaminación ambiental en La Oroya y para “ejercer presión sobre la casa matriz de DRP” (Scurrah et al. 2008: 90). Así, por ejemplo, cuando DRP ya se encontraba sometida a un proceso concursal y con sus operaciones paralizadas, el 12 de abril del 2012 la ONG Oxfam América solicitó al Congreso de Estados Unidos que pida al Gobierno de Perú que “se mantenga firme contra la reapertura de la fundición de plomo de Doe Run en La Oroya” (El Comercio 2012).

Cada ONG tenía su propia agenda y sus propios intereses; sin embargo, compartían una posición muy crítica respecto al desempeño ambiental de DRP y se opusieron a la ampliación del PAMA. En junio del 2006, después que el Estado extendió el PAMA mediante R.M. N° 257-2006-MEM/DM, las ONG Cooperación, Asociación Civil Labor y la Asociación Derecho y Ambiente solicitaron al MEM la nulidad de dicha resolución porque “la solicitud de DRP no se sustenta en razones excepcionales” como lo establecía el D.S. N° 046-2004-EM, sino en problemas financieros. El MEM declaró infundada esta petición (R.M. N° 365-2006-MEM/DM).

Ya en la segunda prórroga del PAMA, el 18 de setiembre del 2009, después que la “Comisión Técnica La Oroya” recomendó prorrogar del PAMA, diversas ONG (Cooperación, Labor, Filomena Tomaira Pacci, entre otras) se opusieron porque esta prórroga “tiene una repercusión directa en la salud de miles de personas (...) y pone en tela de juicio el rol del Estado como eficiente fiscalizador y garante de los derechos fundamentales de las personas” (MOSAO 2009).

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación no sólo han cumplido la función de informar sobre el conflicto sino también han contribuido a formar opinión en la población, en los políticos y en los tomadores de decisión. Aquí, analizamos la posición de tres importantes diarios de circulación nacional respecto a este conflicto: El Comercio, La República y Gestión, posiciones que no son totalmente objetivas sino que están atravesadas por diferentes concepciones sobre la economía, la inversión privada, el medio ambiente, el rol del Estado y también por sus propios intereses.

El Comercio, tuvo desde el inicio del conflicto en el 2004 una posición contraria a la prórroga del PAMA y muy crítica a DRP por su bajo desempeño ambiental. Esta posición, expresada a través de sus editoriales, se ha sustentado en los siguientes argumentos: El Estado debe cumplir su rol de fiscalizador, debe ejercer su autoridad y no someterse a las presiones de una empresa.

En esa línea, se opuso a las dos prórrogas del PAMA (2006 y 2009) y criticó al Estado por “abdicar de su obligación de aplicar la ley y ejercer la autoridad” y a DRP por “utilizar a los trabajadores para poner contra las cuerdas al Gobierno (...) y forzarlo a aceptar nuevas postergaciones” (El Comercio 2009e) y el mismo día que se promulgó la Ley N° 29410 (25 de setiembre del 2009) sostuvo que “Doe Run se sale con la suya en el Parlamento” y que otra vez “Doe Run ganó la partida”(El Comercio 2009f).

Más adelante, cuando el electo presidente Kuczynski el 6 de julio del 2016 desde La Oroya pidió a los trabajadores de DRP marchar al Congreso para exigir la ampliación del plazo para la “liquidación en marcha” del CMLO, este diario criticó que

“el economista [PPK] utilice la misma herramienta a la que Doe Run recurrió tantas veces: los trabajadores (...) penoso debut del presidente” (El Comercio 2016a) y después que Kuczynski envió el proyecto de Ley al Congreso para modificar otra vez la LGSC señaló que “El nuevo gobierno lanza un pésimo mensaje contra la institucionalidad al promover una ley a favor de Doe Run” (El Comercio 2016b).

La República, también tuvo una posición muy crítica a la empresa y contraria a la extensión del PAMA, para sustentar su posición ha recurrido, frecuentemente, a la opinión de expertos en materia ambiental como José De Echave y Juan Aste quienes compartían la posición del diario y tenían fuertes vínculos con las ONG que trabajan en La Oroya y se oponían a la extensión del PAMA.

Este diario también se opuso a las dos prórrogas del PAMA (2006 y 2009) y criticó al Estado por legislar “a favor del poder económico de las empresas mineras y en contra de las poblaciones afectadas” (La Republica 2009d), cuando se aprobó la segunda prórroga (Ley N° 29410) dijo que es “una vergüenza que se dé una Ley para Doe Run” (La República 2009f) y que esta empresa “se burla del gobierno” (La República 2010a).

Gestión, el más importante diario de economía y negocios del país, le ha dado poca cobertura informativa al conflicto y, más bien, ha emitido una opinión crítica, a través de su página editorial. Así, por ejemplo, después que el congreso aprobó la segunda prórroga (Ley N° 29410) en setiembre del 2009 criticó la acción del Estado que “una vez más cedió a las presiones. Y no estamos hablando solamente del Poder Ejecutivo, pues el Congreso también añadió otro desacierto a su pobre desempeño (...) el gobierno se vio acorralado por las protestas de los trabajadores de Doe Run y de gran parte de la población de La Oroya. El resultado: 30 meses de prórroga para el

PAMA” (Gestión 2009). Este diario, criticó la acción reactiva del gobierno que “desde el 2009, cuando la empresa Doe Run entró en insolvencia (...) poco o nada se hizo para contrarrestar la situación (...) Se ha esperado llegar a fechas perentorias y a un bloqueo de carreteras para recién establecer una mesa de diálogo que evalúe alternativas para el funcionamiento del CMLO” (Gestión 2015).



CAPÍTULO VII

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

Después de haber descrito el conflicto en el capítulo cinco así como las posiciones, estrategias, intereses, decisiones y acciones de los actores en el capítulo seis (fase descriptiva), en este capítulo se da cuenta de los factores que explican la actuación del Estado frente al conflicto social de La Oroya así como de los factores explicativos de la coalición formada por pobladores y trabajadores (fase explicativa) y así validar las hipótesis y responder a las preguntas de investigación.

7.1. Factores que explican la actuación del Estado frente a este conflicto

Como ya se ha señalado en la discusión teórica, los resultados de la actuación del Estado no se explican sólo por un déficit de capacidad estatal sino también por la presión de los actores sociales y por otras formas de acción o inacción del Estado.

7.1.1. La capacidad estatal

La contaminación ambiental de la ciudad de La Oroya es una externalidad negativa generada por las operaciones del CMLO que afecta el bienestar de la población y le corresponde al Estado reducirla a través de la regulación ya que no sólo es responsable de velar por la prevención y mitigación de las externalidades negativas que generan las actividades económicas (MINAM 2012: 9) sino que también está obligado a proteger el medio ambiente y el derecho de las personas “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (Constitución Política del Perú, art. 2, inciso 22). Por ello, a través de sus entidades correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos (EIA, ECA,

PAMA, Fiscalización) e incentivos que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las empresas.

Para evaluar la capacidad del Estado como factor explicativo de su actuación frente a este conflicto, primero vamos a definir qué componentes o dimensiones vamos a utilizar y, luego, para operacionalizar la capacidad estatal describimos y analizamos las decisiones y acciones del Estado que capturan y explican bien su nivel de capacidad en cada una de estas dimensiones (Ottervik 2013; Soifer 2012).

Como no se requiere de las mismas capacidades estatales para intervenir en distintos tipos de problemas públicos (Chudnovsky 2015) en este caso, consideramos los siguientes componentes o dimensiones de la capacidad que debería tener el Estado: administrativa, institucional y política. Y para evaluar el nivel de capacidad, vamos a describir y analizar un conjunto de “características” que debe tener un Estado capaz (Grindle 1996) relacionadas con estas tres dimensiones como, por ejemplo, su diseño organizacional, la calidad de su burocracia, los recursos que dispone, su habilidad para establecer y hacer cumplir sus normas, sus vínculos con los demás actores, entre otros.

7.1.1.1. Dimensión administrativa

La capacidad administrativa tiene que ver con la habilidad del Estado para formular objetivos, estrategias y planes de acción; para movilizar y gestionar recursos, implementar planes de acción y monitorear sus avances (Mizrahi 2004: 8) con el propósito de proveer bienes y servicios públicos para los ciudadanos con eficacia, eficiencia y calidad (Grindle 1996: 10) Esta es una “capacidad crítica” del

Estado (Grindle 1996: 10) porque impacta en los agentes económicos privados y en la satisfacción de las necesidades de la población.

A continuación se describen las diferentes decisiones y acciones del Estado relacionadas con su diseño organizacional, su burocracia, sus recursos, sus mecanismos de seguimiento y control y su estrategia de intervención que evidencian el nivel de su capacidad administrativa.

a) Para proveer el bien público “calidad ambiental”, el Estado diseñó **una estructura organizacional sectorial y centralizada**, donde el MEM se constituyó en la autoridad ambiental nacional del sector minero encargado de promover las inversiones en el sector y, al mismo tiempo, de velar por el cumplimiento de las normas ambientales. Es decir, este modelo organizacional constituyó al MEM en “juez y parte” del sector. Además, asumió todas las competencias en materia ambiental dejando al gobierno regional de Junín y a la municipalidad provincial de La Oroya sin ninguna competencia al respecto. Este modelo de organización debilitó la capacidad del MEM para supervisar la ejecución del PAMA del CMLO desde su aprobación en 1997 hasta el año 2007 en que la supervisión pasó al OSINERGMIN y finalmente, al OEFA desde el 2010.

b) Falta de una burocracia profesionalizada (Grindle 1996; Soifer y Von Hau 2008) y con características “weberianas” (Evans y Rauch 1999) que le permita al Estado fiscalizar tanto la ejecución del PAMA como el cumplimiento de los estándares ambientales¹⁸. Esta función ha sido ejecutada por fiscalizadores externos

¹⁸ Es importante señalar que la mayoría de conflictos sociales vinculados a la minería se originan porque los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que presentan las empresas no tienen credibilidad y son percibidos por las comunidades como simples trámites burocráticos porque no son revisados rigurosamente por el Estado por carecer de una burocracia profesional adecuada (recién está mejorando desde la creación del SENACE en el 2012).

designados por el Estado (MEM, OSINERGMIN y OEFA) y financiada por las mismas empresas fiscalizadas a través del Arancel de Fiscalización Minera que cubría honorarios y gastos generales de los fiscalizadores externos y por el Aporte por Regulación (un porcentaje de las ventas) que forma parte del presupuesto del OEFA para financiar la fiscalización ambiental.

La falta de una burocracia profesional originó un fenómeno muy común en el Estado peruano denominado la “puerta giratoria”, pues algunos funcionarios relacionados con el PAMA pasaron de CENTROMIN al MEM y otros del MEM a la empresa Doe Run Perú lo que les restó imparcialidad en sus decisiones. Así, por ejemplo, Cesar Polo fue funcionario de CENTROMIN que, junto a Jorge Merino, firmó el Contrato de Transferencia del CMLO a DRP en octubre de 1997, después se desempeñó como viceministro de Minas desde el 3 de agosto del 2001 hasta el 20 de mayo del 2005 y como tal participó en la elaboración del Decreto Supremo N° 046-2004-EM, publicado el 29 de diciembre del año 2004, que estableció el marco legal que le abrió las puertas a DRP para solicitar la extensión del PAMA en el 2006.

José Mogrovejo, se desempeñó como Director General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del MEM desde julio 1994 hasta febrero del 2000 e inmediatamente pasó a trabajar a Doe Run Perú como Vicepresidente de Asuntos Ambientales y como tal presentó a la DGAAM la solicitud de prórroga del PAMA en diciembre del 2005. Julio Bonelli, que fue funcionario de CENTROMÍN (1972-1992) pasó al MEM como Director General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) desde mayo del 2000 hasta setiembre del 2006 (reemplazó a Mogrovejo) y se encargó de evaluar la solicitud de prórroga del PAMA presentada por Doe Run Perú y

firmada por Mogrovejo, la misma que fue aprobada en mayo del 2006 mediante R. M. N° 257-2006-MEM/DM).

Finalmente, Jorge Merino Tafur, que fue gerente general y presidente del directorio de CENTROMIN entre 1995 y 2002 y que firmó el Contrato de Transferencia del CMLO a DRP, se desempeñó como ministro de Energía y Minas (Dic. 2011- Feb. 2014) durante el gobierno del presidente Humala y como tal durante su gestión, a nombre del gobierno, siempre “ratificó la decisión de apoyar el reinicio de operaciones de la Refinería La Oroya en el menor tiempo posible (...) y de garantizar los derechos laborales de los trabajadores” (MEM 2012a).

Esto demuestra que la falta de una burocracia profesional en el MEM (meritocrática, con estabilidad, etc.) encargada de fiscalizar la ejecución del PAMA ha sido perjudicial para el desarrollo de la capacidad del Estado en la provisión de servicios públicos como la calidad ambiental (Holmberg y Rothstein 2012).

c) Falta de mecanismos efectivos de seguimiento y control no sólo de la ejecución del PAMA y de los estándares ambientales, sino también de los compromisos contractuales asumidos por la empresa. Así, por ejemplo, permitió que el mismo día de la transferencia del CMLO a DRP, el 23 de octubre de 1997, la empresa le prestara a su matriz US\$ 125 millones de los 126.5 de aporte de capital.

Asimismo, permitió que entre 1997 y 2004 DRP transfiera a su matriz US\$ 96.4 millones por concepto de “Honorarios y comisiones a entidades relacionadas” (ESAN 2006). Según un análisis financiero efectuado por ESAN (2006) si DRP no hubiera efectuado estas transferencias a su matriz y se sumaba al saldo acumulado a diciembre del 2005 de US\$ 26.8 millones hubiera acumulado un total de US\$ 123.2

millones monto suficiente para terminar el PAMA en el 2007 que requería una inversión de US\$ 103 millones. Obviamente, esto requería de un control y seguimiento permanente para adelantar las obras e inversiones.

Adicionalmente, hay un tema muy importante para la calidad ambiental de La Oroya que no fue considerado en el PAMA y tiene que ver con el control de las “emisiones fugitivas”¹⁹ cuya reducción fue exigida a DRP dentro de las “medidas complementarias” aprobadas junto con la extensión del PAMA en el año 2006. Sin embargo, estas emisiones no han sido controladas por el Estado porque no existen objetivos claros en términos de LMP.

d) Falta de una estrategia clara de intervención. En su actuación respecto al PAMA del CMLO el Estado no ha mostrado una estrategia clara y coherente para alcanzar el objetivo de proveer un servicio de “calidad ambiental” a la población de La Oroya. Veamos las acciones del Estado que evidencian la falta de una estrategia clara de intervención y que nos muestra a un Estado desconcertado y sin rumbo claro.

d.1. Con un Decreto de Urgencia “a la medida” el Estado quiso modificar la LGSC

Para impedir que Doe Run Cayman, principal acreedora de DRP, solicitara el inicio de un proceso concursal ante el INDECOPI y manejara la junta de acreedores de DRP, el Estado, mediante el Decreto de Urgencia N° 061-2009 del 27 de mayo del 2009 “precisó” que “los acreedores considerados como vinculados al deudor (...) no podrán solicitar, en calidad de acreedores del mismo, que el deudor sea sometido a un procedimiento concursal de ninguna clase”. Sin embargo, debido a las críticas de

¹⁹ El CMLO no sólo genera emisiones contaminantes por la chimenea principal sino también genera emisiones fugitivas por diferentes puntos de sus instalaciones. Para estas emisiones no existen LMP porque no forman parte del PAMA.

diferentes sectores, este dispositivo fue derogado el 12 de marzo del 2010 mediante Decreto de Urgencia N° 021-2010 por “necesidad e interés nacional [para] atraer la inversión extranjera directa (...) factor importante para el crecimiento y desarrollo” (D.U. N° 021-2010, cuarto considerando).

d.2. El Estado quiso darle la administración del CMLO a los trabajadores

Después de la paralización de las operaciones del CMLO el 3 de junio del 2009 y de un paro general realizado los días 22 y 23 de junio para “exigir una solución al gobierno”, representantes del Estado, se reunieron en el MEM con los dirigentes sindicales DRP el 24 de junio del 2009 y les propusieron que tomen la administración judicial del CMLO para lo cual deberían presentar una “demanda cautelar ante el poder judicial” (Caretas 2009a). Esta propuesta, dijo el congresista Jorge del Castillo que actuó como facilitador en esta reunión, “garantiza la estabilidad laboral de los trabajadores y la viabilidad de la empresa” (La República 2009g).

Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el 70.5% de los trabajadores quienes a través de un “referéndum laboral” realizado el 3 de julio del 2009 acordaron apoyar la propuesta de “solución integral” presentada por la empresa (La República 2009h). Y el 15 de julio la empresa y los trabajadores acordaron una suspensión temporal de labores por 3 meses a partir del 1 de agosto del 2009 percibiendo el 63% de sus remuneraciones y apoyar las gestiones para llegar a un acuerdo con el Estado sobre la ampliación del plazo para terminar el PAMA.

d.3. Sus “planes de contingencia laboral” inviables en caso de cierre del CMLO

De acuerdo a la Ley N° 29410 que extendió el PAMA en setiembre del 2009, DRP debía reiniciar operaciones el 27 de julio del 2010, pero el 22 de junio del 2010

el ministro de energía y minas, Pedro Sánchez, anunció que si la empresa no cumple tendrá que entrar en un proceso de cierre y para evitar el costo social el gobierno estaba preparando un programa de reconversión laboral para reubicar a los trabajadores en otras empresas (El Comercio 2010a). Luego, la ministra de Trabajo, Manuela García, informó que como parte de este “programa de reconversión laboral” a los trabajadores de Doe Run se les brindará capacitación en “gastronomía como alternativa laboral (...) dado el actual boom gastronómico que se vive en el país” (La República 2010b).

Ambas propuestas fueron rechazadas por los trabajadores, “la reubicación es una falacia, porque el gobierno no tiene ninguna empresa minera para que un trabajador sea reubicado, pues las empresas son privadas. No lo vamos a aceptar porque significaría despedirnos del trabajo” dijo Luis Castillo, secretario general de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP) y dirigente sindical de DRP (La República 2010c) y sobre la capacitación en gastronomía dijeron “nosotros somos trabajadores metalúrgicos y no aceptamos esta propuesta”.

d.4. Una posición maximalista que hizo fracasar el “plan de salvataje privado” de DRP

La crisis financiera internacional iniciada en setiembre del 2008 afectó el precio de los metales y tuvo un fuerte impacto negativo en las finanzas de DRP que lo obligó a paralizar el último proyecto PAMA (PAS Cu) el 15 de diciembre del 2009 y, además, deterioró sus ratios financieros lo que llevó al sindicato de bancos integrado por el BNP Paribas, el Standard Bank de Londres y el Banco de Crédito del Perú a cortarle una línea de crédito de US\$ 75 millones que tenía DRP para capital de trabajo el 24

de febrero del 2009. Esta crisis financiera afectó la continuidad de las operaciones del CMLO porque DRP suspendió el pago a sus proveedores de concentrados.

Frente a esta situación, el Estado promovió un “plan de salvataje privado” que se firmó el 2 de abril del 2009 en el local de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) con la presencia del Ministro de Economía y Finanzas, Luis Carranza; el ministro de Energía y Minas, Pedro Sánchez; el representante de los Productores Mineros, Ysaac Cruz; el Presidente de la SNMPE, Hans Flury y el gerente general de Doe Run Perú, Juan Carlos Huyhua.

Según este plan, los proveedores mineros se comprometieron a otorgar un crédito en concentrados por US\$ 100 millones (adicional a los 100 millones que ya les debía DRP) y a garantizar un crédito revolvente por US\$ 75 millones para capital de trabajo. Por su parte, la empresa se comprometió a capitalizar una deuda por US\$ 156 millones que tenía con su matriz y constituir una prenda sobre sus activos para garantizar la culminación del PAMA. Sin embargo, respecto al PAMA el Estado dijo que no se ampliaría el plazo y que la empresa debe terminarlo en la fecha establecida, el 31 de octubre del 2009; pero el PAMA ya estaba paralizado 4 meses, sólo disponía de 6 y requería una inversión de US\$ 75 millones. Esta posición maximalista del Estado, hizo fracasar el “salvataje privado” porque DRP condicionó el cumplimiento de sus compromisos a una ampliación del plazo para completar el PAMA. Al final, el Estado terminó extendiendo el PAMA en setiembre del 2009 (Ley N° 29410) hasta el 27 de marzo del 2012 y con una inversión de US\$ 163 millones.

De esta manera, la actuación del Estado aparece “desorganizada, poco coherente e incluso contradictoria, sin un norte claro” (De Echave et al 2009: 260) evidenciando un déficit de capacidad administrativa.

7.1.1.2. Dimensión institucional

Las instituciones son las reglas de juego que regulan la relación del Estado con las empresas y la sociedad (North 1993) y constituyen un elemento central para la construcción de capacidades estatales (Grindle 1997). La capacidad institucional es “la habilidad del Estado para establecer y hacer cumplir eficazmente las normas que rigen las interacciones económicas y políticas” (Grindle 1996: 9).

En este caso, los resultados de la actuación del Estado evidencian que los objetivos establecidos por las “reglas de juego” (ejecutar el PAMA y cumplir con los LMP y los ECA) no se han cumplido, configurando una situación de “debilidad institucional” definida como una falla que tienen las instituciones para lograr sus objetivos y que se expresa en la brecha que existe entre lo que establecen las reglas escritas y lo que ocurre en la práctica (Brinks, Levitsky y Murillo 2019).

Esta debilidad institucional, que ha afectado la capacidad del Estado para brindar un servicio de “calidad ambiental” a la población de La Oroya, se ha debido a dos factores: incumplimiento e inestabilidad (Brinks, Levitsky y Murillo 2019); incumplimiento porque la situación original se ha mantenido igual después de aplicar las normas ambientales e inestabilidad porque estas normas han cambiado muy rápido y de manera contradictoria.

1. La debilidad institucional por incumplimiento

Para mejorar la calidad ambiental de La Oroya, el Estado diseñó un conjunto de normas ambientales (PAMA, LMP, ECA, Fiscalización) que sus agencias (MEM, OSINERGMIN y OEFA) debían hacerlas cumplir; sin embargo, después de 22 años de

aprobado el PAMA el problema de contaminación ambiental de La Oroya no ha sido resuelto, debido a los siguientes factores:

La aprobación de normas legales declarativas sin ningún efecto práctico como, por ejemplo, las leyes N° 28082 y 28608 que declararon “en emergencia ambiental la cuenca del río Mantaro” y “de necesidad pública y de preferente interés social su descontaminación” (incluyendo La Oroya). Asimismo, las normas legales que extendieron el PAMA (R.M. N° 257-2006-EM/DM, Ley N° 29410 y R.D. N° 272-2015-MEM-DGAAM) así como las normas que ampliaron el plazo para la “liquidación en marcha” de DRP (D. L. 1189, Leyes N° 30502 y 30844) tampoco han sido implementadas.

Entonces, la falta de eficacia y cumplimiento de estas normas legales se ha debido a que éstas fueron diseñadas como una respuesta de emergencia a la presión de los actores sociales sin contar con un análisis costo-beneficio, sin recursos para su implementación y sin mecanismos de seguimiento y control convirtiéndose en “leyes insignificantes o simbólicas” hechas sólo “para complacer a la audiencia pero sin efectos conductuales” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019: 26).

El incumplimiento también se ha debido a fuerte resistencia de los actores sociales (pobladores y trabajadores) que se opusieron a las exigencias de un Estado que no fue capaz de construir una fuerte “coalición de apoyo” al cumplimiento de las normas con sectores de la población afines a sus objetivos y lograr una “implementación coproducida” (Amengual y Dargent 2020) ya que los resultados de la implementación de las normas “están mediados por el apoyo o presión de los actores sociales” (Dargent 2015).

Por otro lado, el incumplimiento de las normas ambientales también se ha debido a que los agentes estatales formularon estas normas sin ninguna intención de hacerlas cumplir ya sea por falta de interés o por cálculos políticos; pues, una vez que estallaba el conflicto el Estado respondía con una norma legal que extendía el PAMA y de esa manera “resolvía” el conflicto temporalmente sabiendo que en algún momento volvería a estallar. Esto llevó al Estado a tolerar el incumplimiento (*Forbearance*).

Otra fuente de incumplimiento ha sido la aplicación de “sanciones demasiado débiles” que no incentivaron a la empresa a cambiar su comportamiento (Brinks; Levitsky y Murillo 2019: 26); en este caso, identificamos cuatro factores de debilidad institucional:

a) Multas bajas y aplicables después otorgarle facilidades a la empresa para que las cumpla

Las sanciones establecidas por incumplimiento del PAMA fueron bajas y otorgaban muchas facilidades antes de aplicar las multas, veamos las sanciones aplicables al “PAMA original”, al “PAMA Modificado” en el 2006 y al “PAMA ampliado” en el 2009.

Para el “PAMA original” las sanciones fueron establecidas por el D.S. N° 016-93-EM de abril de 1993 estableció una multa máxima de 30 UIT y cierre temporal de las operaciones en caso que se incumpla “sin causa justificada” la ejecución del PAMA por tercera vez (art. 48). Estas sanciones fueron modificadas por el D.S. N° 022-2002-EM en julio del 2002 que estableció que cuando la empresa incumpla el PAMA, “salvo por caso fortuito o fuerza mayor”, se le aplicaría las siguientes sanciones: Si el incumplimiento ocurre antes del vencimiento del plazo, detectada la infracción, la

Dirección General de Minería (DGM) notificará a la empresa para que en el plazo de 3 meses cumpla con las acciones contenidas en el PAMA, si no lo hacía recién se le impondría una multa equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 20 UIT, si no cumple dentro de 12 meses la multa será aplicada a 80 UIT y, además, la DGM requerirá a la empresa para que en un plazo de 4 meses presente un Plan de Cese del “proceso o instalación” que afecta el medio ambiente.

Y si el incumplimiento ocurre cuando el plazo para la ejecución del PAMA haya vencido dentro de los 2 meses siguientes el fiscalizador externo designado por el MEM presentará a la DGM un informe de auditoría ambiental en el que señalará el grado de cumplimiento del PAMA y de los LMP y si dentro de los 30 días siguientes no lo termina, la DGM aplicará una multa equivalente al porcentaje de atraso aplicado a 150 UIT y requerirá a la empresa para que en un plazo de 4 meses presente un Plan de Cese del proceso o instalación que afecta el medio ambiente, que en caso de ser aprobado y corregidos los incumplimientos quedará sin efecto pero en caso que sea desaprobado la DGM tendrá por vencido el plazo de ejecución del PAMA y dispondrá el cierre definitivo de las operaciones.

Para el “PAMA modificado” (prorrogado en mayo del 2006 mediante R.M. N° 257-2006-MEM/DM) el mismo D.S. N° 046-2004-EM que estableció el marco legal para la prórroga también estableció las sanciones por el incumplimiento (“salvo caso fortuito o fuerza mayor”) las mismas que son similares a las establecidas por el D.S. N° D.S. N° 022-2002-EM. Para el caso de incumplimiento antes del vencimiento del plazo esta norma señala que detectada la infracción la DGM le otorgará un plazo de 3 meses para que cumpla con el PAMA, si no lo hace se le impondrá una multa equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 300 UIT, si no lo hace

en 6 meses la multa será equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 600 UIT y la DGM requerirá a la empresa para que en un plazo de 4 meses presente un Plan de Cese del proceso o instalación que afecta el medio ambiente y la DGM evaluará las implicancias y está facultada para el cierre parcial o total de operaciones (art. 11A).

Y cuando el plazo para la ejecución del PAMA haya vencido y se detecte algún incumplimiento, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de vencimiento el fiscalizador externo presentará a la DGM un informe de auditoría en el que señalará el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAMA y de los LMP y dentro los 30 días siguientes la DGM puede aplicar alguna de las siguientes medidas: una multa equivalente a 600 UIT, concesión de un plazo perentorio de 3 meses para el terminar el PAMA en caso que el incumplimiento fuera igual o inferior al 10% de las metas o inversiones previstas o una suspensión o cierre parcial o total de las operaciones de la empresa y la ejecución de la carta fianza de fiel cumplimiento cuyo importe se aplicará a las multas aplicables y al fideicomiso para ejecutar el cierre de las operaciones (art. 11B).

Es importante señalar que este dispositivo también obligó a la empresa a constituir un “fideicomiso ambiental” para canalizar los recursos financieros para el PAMA provenientes de los contratos de venta de minerales (art. 7); asimismo, le exigió una “carta fianza” a favor del MEM en respaldo del cumplimiento del PAMA por un monto equivalente al 20% de la inversión total del proyecto prorrogado (art. 8).

Y para el “PAMA ampliado” en setiembre del 2009 (hasta marzo del 2012) mediante Ley N° 29410, su reglamento, el D.S. N° 075-2009-EM, estableció que la

supervisión de la ejecución del PAMA estaría a cargo del OSINERGMIN que aplicaría sanciones por incumplimiento de acuerdo a la escala de multas aprobada sólo para este caso en noviembre del 2009 (Resolución de Consejo Directivo N° 229-2009-OS-CD). Esta norma, estableció la siguientes multas: 500 UIT por no presentar el plan de reinicio de operaciones, plan de financiamiento o plan de obras; 1000 UIT por no reiniciar operaciones o por no acreditar financiamiento y hasta 10000 UIT por efectuar pagos a empresas vinculadas o por no poner en marcha el PAMA después de los 30 meses.

La empresa DRP incumplió todos los plazos y obligaciones establecidas en la Ley N° 29410 y su Reglamento, pues no pudo reiniciar operaciones, no presentó su plan de financiamiento, no constituyó garantías ni renovó el fideicomiso antes del 27 de julio del 2010, por lo que el MEM el 2 de agosto del 2010 notificó a la empresa su incumplimiento y comunicó al OSINERGMIN y al OEFA para los fines pertinentes.

Como las funciones de fiscalización ambiental pasaron del OSINERGMIN al OEFA a partir del 22 de julio del 2010, le correspondió al OEFA aplicar las sanciones a DRP por el incumplimiento del PAMA ampliado por Ley N° 29410 y también aplicar algunas sanciones por incumplimientos relacionados con el PAMA ampliado el 2006 y cuyos procesos sancionadores fueron iniciados por el OSINERGMIN entre enero del 2007 y julio del 2010 cuando la fiscalización estuvo a su cargo.

b) La sanción de cierre de operaciones sólo se refiere a “procesos o instalaciones”

Como vemos, la máxima sanción de “cierre de las operaciones” no se refiere a un cierre total de operaciones (todo el CMLO) sino sólo de aquellos “procesos o

instalaciones” que por su incumplimiento afecten el medio ambiente y, por otro lado, detectado un incumplimiento se le otorga un plazo adicional para cumplir y si no lo hace recién se le aplica la multa.

c) Las normas sobre sanciones siempre dejaban “una ventana abierta” para el incumplimiento.

Las normas que establecieron las sanciones por el incumplimiento del PAMA siempre dejaban una ventana abierta para el incumplimiento porque señalaban que éstas se aplicarían a los incumplimientos “sin causa justificada” (D.S. N° 016-93-EM) o “salvo por caso fortuito o fuerza mayor” (D.S. N° 022-2002-EM y D.S. 046-2004-EM); es decir, que la empresa podía argumentar que existe una causa justificada para su incumplimiento o que éste se debe a un caso fortuito o fuerza mayor y, por lo tanto, no podía ser sancionada. Precisamente DRP utilizó este argumento para sustentar sus dos solicitudes para la extensión del PAMA (en el 2006 y 2009) y el Estado también utilizó estos mismos argumentos para justificar las normas que prorrogaron el PAMA como, por ejemplo, el mismo D.S. N° 046-2004-EM que estableció el marco legal para la extensión del PAMA (art. 11).

d) la incapacidad del Estado para cobrar las multas

Las multas impuestas por el MEM (1997-2007) a DRP por incumplimientos del PAMA por 75 UIT (235 mil soles) fueron canceladas en su totalidad por la empresa, la última fue cancelada el 24 de mayo del 2006, días antes que el MEM extendiera el PAMA (MEM 2016), pues a la empresa no le convenía tener deudas ambientales con el Estado. De las multas impuestas por el OSINERGMIN (2007-2010) por un total de 955 UIT la empresa canceló el 78%, la diferencia forma parte de las acreencias que

tiene el OSINERGMIN en la Junta de Acreedores ante el INDECOPI (OSINERGMIN 2016).

Y por incumplimientos del PAMA ampliado en el 2009 por Ley N° 29410 el OEFA sancionó a DRP con 5668 UIT y por incumplimientos del PAMA ampliado el 2006 lo sancionó con 2802 UIT haciendo un total de 8470 UIT confirmadas en segunda y última instancia (un aproximado de 32 millones de soles) de las cuales sólo pagó 112 UIT (el 1.3%) y el resto forman parte de las acreencias del OEFA ante el INDECOPI (31.9 millones de soles) (OEFA 2016). En resumen, desde 1997 hasta el 2014 (imposición de la última multa) el Estado le impuso a DRP un total de 30 multas por incumplimientos del PAMA, de los LMP y ECA (5 el MEM, 5 OSINERGMIN y 20 el OEFA) por un valor equivalente a 9500 UIT (75 MEM, 955 OSINERGMIN y 8470 el OEFA) de las cuales sólo pagó 925 (el 9.7%).

La máxima multa de 2636 UIT (unos 10 millones de soles) fue impuesta a DRP por el OEFA por incumplimientos de la Ley N° 29410 (que extendió el PAMA en el 2009) el 30 de abril del 2014; sin embargo, la empresa apeló a la segunda instancia, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), para que le redujera la multa en 50% de acuerdo a la Ley N° 30230 conocida como la “Ley del paquetazo ambiental” que suspendió las multas y dispuso que sólo en caso que la empresa no implemente acciones correctivas la multa no podía ser superior al 50% de la que correspondía. Así, el TFA redujo la multa a 1318 UIT mediante Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 24 de setiembre del 2014.

Entonces, otro de los factores que evidencian una debilidad institucional es la falta de capacidad del Estado para cobrar las multas por infracciones ambientales; así, por ejemplo, DRP sólo pagó el 1.3% de las multas impuestas por el OEFA, pese a

que la Ley N° 30011 de abril del 2013, estableció que “la sola presentación de una demanda contencioso-administrativa de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el OEFA” (art. 20A) ya que ese era el mecanismo utilizado por las empresas para demorar el pago de las multas.

En este caso la debilidad institucional se expresa en el hecho que la empresa actúa como si las normas legales, las “reglas de juego”, no existieran y los resultados son similares “con o sin normas” (Brinks; Levitsky y Murillo 2019: 19); pues la contaminación ambiental se mantiene aún después de que el Estado exigiera a la empresa la ejecución del PAMA del CMLO, la principal fuente de contaminación de la ciudad.

2. Debilidad institucional por inestabilidad

La debilidad institucional por inestabilidad ha ocurrido porque las “reglas de juego” diseñadas por el Estado han cambiado rápido y en direcciones contradictorias que no permitieron a los actores tener expectativas claras y estables sobre ellas (Brinks, Levitsky y Murillo 2019); es decir, no llegaron a afianzarse para generar los cambios deseados. En este caso, veamos los cambios en el PAMA y en los estándares ambientales (ECA).

a. Muchas modificaciones del PAMA

El PAMA se aprobó el 13 de enero de 1997 mediante R.D. N° 017-97-EM/DGM para ser ejecutado en un plazo de 10 años, es decir hasta el 13 de enero del 2007 con una inversión de US\$ 129.1 millones. Desde entonces, ha tenido 10 modificaciones, 4

a solicitud de CENTROMIN y 6 a solicitud de la empresa, dentro de éstas dos fueron para la extensión del plazo, la primera en mayo del 2006 y la segunda en setiembre del 2009.

Las modificaciones han estado relacionadas con el redimensionamiento de algunos proyectos y la modificación del presupuesto de inversión, siendo las principales modificaciones las siguientes:

La segunda modificación fue aprobada por el MEM a solicitud de CENTROMÍN el 16 de octubre de 1997, días antes de la transferencia del CMLO a DRP, mediante R.D. N° 334-97-EM/DGM por la cual se dividió el PAMA en dos partes: una a cargo de CENTROMIN para actividades de remediación de los suelos de La Oroya y la otra a cargo de DRP para la ejecución de los 9 proyectos aprobados, dado que era “necesario compartir los compromisos asumidos en el PAMA” (R.D. N° 334-97-EM/DGM). Está claro que esta modificación fue hecha para facilitar la venta del CMLO.

Otra modificación importante, la séptima, a solicitud de DRP se aprobó en enero del 2002 mediante R.D. N° 28-2002-EM/DGAA por la cual se incrementó el presupuesto de inversión del PAMA a US\$ 173.9 millones debido a un redimensionamiento de los proyectos aprobados en 1999 mediante R. D. N° 178-99-EM/DGM. Este presupuesto se mantuvo vigente hasta la extensión del PAMA en el 2006.

La novena modificación estuvo relacionada con la primera extensión del PAMA en el año 2006, debido a que DRP hasta diciembre del 2005 había culminado 8 de los 9 proyectos con una inversión de US\$ 71.3 millones y le faltaba culminar el más

importante, las Plantas de Ácido Sulfúrico, con una inversión de casi US\$ 103 millones y sólo disponía de un año, el 2006; por eso, el 20 de diciembre del 2005 solicitó al MEM la prórroga del plazo para culminar el proyecto “Plantas de Ácido Sulfúrico” (construcción de 3 PAS una para cada circuito) la misma que fue aprobada en mayo del 2006 mediante R.M. N° 257-2006-MEM/DM hasta el 31 de octubre del 2009 con una inversión total de US\$ 173 millones y con el siguiente cronograma: 31 de diciembre del 2006 (PAS Zn), 30 de setiembre del 2008 (PAS Pb) y 31 de octubre del 2009 (PAS Cu). En esta prórroga se exigió a DRP cumplir, además de los LMP, con los ECA Aire para SO₂, PM₁₀, Pb y no regulados As y Cd; con la calidad del agua (Ley General de Aguas, no había ECA para Agua), con la calidad de suelos (estándares internacionales, no había ECA para suelos) y alcanzar un promedio de 15 ug/dL de plomo en sangre en niños menores de 6 años a octubre del 2009.

La décima y última modificación del PAMA fue para extender el plazo para la construcción de la Planta de Ácido Sulfúrico del Circuito de Cobre (PASCu), que debió culminar el 31 de octubre del 2009 y fue paralizada el 15 de Diciembre del 2008 con un avance del 53% (OSINERGMIN 2009: 7) debido a la crisis financiera internacional. En julio del 2009 DRP solicitó una segunda prórroga del plazo sólo para culminar la PASCu con una inversión de US\$ 75 millones. El Estado prorrogó el plazo en setiembre del 2009, mediante Ley N° 29410, por 30 meses (hasta marzo del 2012) requiriendo una inversión de US\$ 163 millones (el Estado es acreedor de ese monto). Finalmente, como DRP no culminó el PAMA en el plazo establecido por la Ley N° 29410 y perdió su licencia ambiental, el Estado aprobó un Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) en julio del 2015 que amplió el plazo para culminar el último proyecto del PAMA (la PAS Cu) y otros proyectos adicionales hasta enero del 2030 con una inversión de US\$ 788 millones.

La inversión en el PAMA entre 1997 y 2005 fue de US\$ 71.3 millones (DRP 2005) más la inversión efectuada entre el 2006 y 2008 que ascendió a US\$ 219.5 millones, la inversión total ejecutada ha sido de US\$ 290.8 millones (OSINERGMIN 2009) que fueron financiados con el flujo generado por sus operaciones. Cuando se paralizó la PASCu en diciembre del 2008 con un avance del 53% faltaba invertir US\$ 75 millones, si se hubiera terminado la inversión total hubiera sido de US\$ 365.8 millones, pero como en marzo del 2010 la inversión para culminar la PASCu se incrementó a 163 millones si se hubiera culminado el PAMA la inversión total hubiera sido US\$ 453.8 millones (290.8 + 163).

b. Cambios erráticos en los Estándares de Calidad Ambiental (ECA)

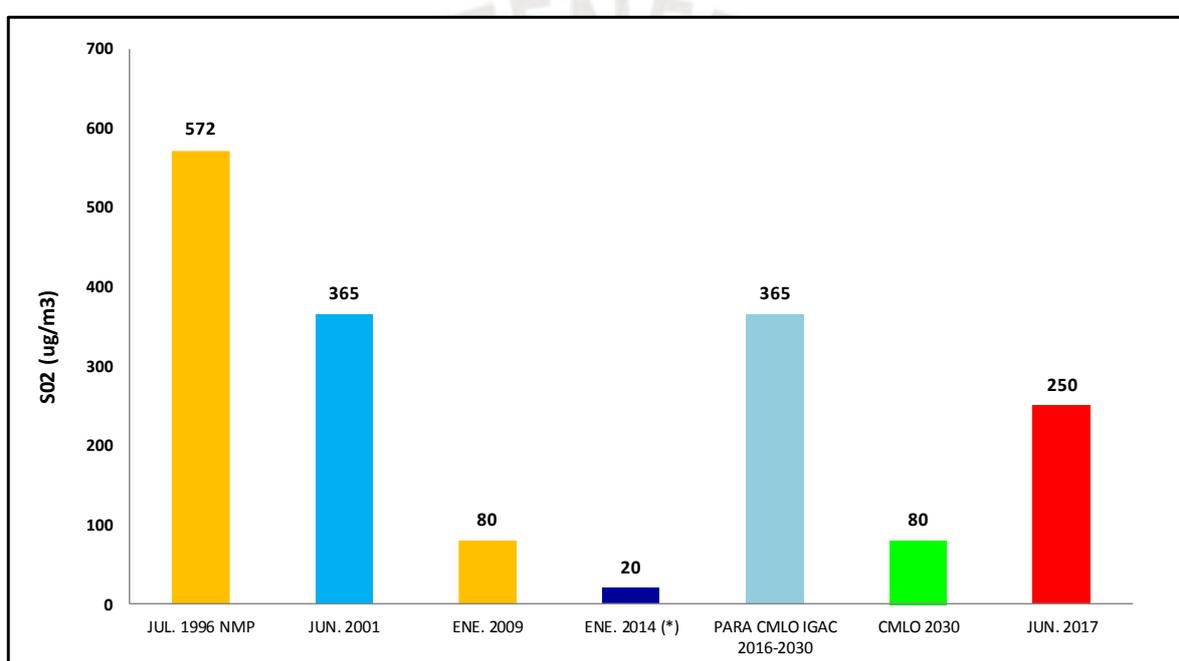
Los estándares de calidad ambiental (ECA) establecen el nivel de concentración de sustancias o parámetros físicos y químicos presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni para el ambiente (Ley N° 28611). Los ECA para Aire recién se aprobaron en el año 2001 mediante D.S. N° 074-2001-PCM y fueron los siguientes: Dióxido de azufre 24 horas 365 ug/m³, PM10 24 horas 150 ug/m³, plomo promedio mensual 1.5 ug/m³ (antes del 2001 estuvo vigente un NMP para SO₂ en el aire de 572 ug/m³ aprobado mediante R.M. N° 315-96-EM/VMM en julio de 1996)²⁰.

En base a las “recomendaciones y evidencias halladas por la OMS” el Estado aprobó en agosto del 2008, mediante D.S. N° 003-2008-MINAM, un nuevo ECA Aire para SO₂ 24 horas de 80 ug/m³ vigente a partir de enero del 2009 y de 20 ug/m³ a partir de enero del 2014. Sin embargo, frente al reclamo de las empresas Doe Run

²⁰ Los ECA para Agua fueron aprobados en el año 2008 (D.S. N° 002-2008-MINAM) y modificados en el año 2015 (D.S. N° 015-2015-MINAM) mientras que los ECA para suelos recién se aprobaron en el año 2013 (D.S. N° 002-2013-MINAM) cuando el CMLO ya estaba totalmente paralizado.

Perú y Southern Perú el Estado, mediante D.S. N° 006-2013-MINAM suspendió la vigencia del ECA para SO₂ de 20 ug/m³ a partir de enero del 2014, manteniendo vigente el ECA de 80 ug/m³. Pero, para facilitar la venta del CMLO el gobierno del presidente Kuczynski mediante D.S. N° 003-2017-MINAM flexibilizó el ECA Aire para SO₂ subiéndolo a 250 ug/m³, tal como podemos observar la figura 2.

Figura 2: Cambios en el ECA Aire para SO₂ 24 horas, 1996-2017



(*) El ECA de 20 ug/m³ no entró en vigencia debido al reclamo de DRP y Southern Perú siguiendo vigente el ECA de 80
 Fuente: R.M. N° 315-96-EM/VM, D.S. N° 074-2001-PCM, D.S. N° 003-2008-MINAM, D.S. N° 006-2013-MINAM, D.S. N° 003-2017-MINAM
 Elaboración propia

En suma, el incumplimiento de las normas ambientales por parte de los actores así como la inestabilidad originada por los cambios en la responsabilidad del PAMA, en los montos de inversión y en las fechas para su culminación así como los cambios en los ECA para SO₂, uno de los contaminantes principales de la ciudad de La Oroya junto con el plomo, han reducido la capacidad del Estado para resolver el problema de contaminación ambiental de La Oroya.

7.1.1.3. Dimensión política

La capacidad política se refiere “a la habilidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad, canalizar adecuadamente sus intereses e incorporar su participación en la toma de decisiones y resolución de conflictos” (Grindle 1996: 10); tiene que ver con la forma en que el Estado se relaciona con los actores sociales tratando directamente con ellos sobre temas relacionados con las regulaciones, sus derechos e intereses (Tilly y Tarrow 2007) ya que la capacidad del Estado tiene una “naturaleza relacional” donde se entrelazan actores estatales y no estatales (Soifer y Vom Hau 2008).

A continuación, describimos cómo ha sido la relación del Estado con los demás actores y cómo ha respondido a sus demandas utilizando diversos instrumentos de actuación política como el diálogo, la búsqueda de consenso, la negociación, la apertura a la movilización y el ejercicio del poder, elementos que en última instancia configuran una determinada estructura de oportunidades políticas.

a) Una relación distante y poco confiable entre el Estado y los actores sociales

Como la capacidad estatal también está en “función de las relaciones del Estado con los actores sociales” (Soifer y Vom Hau 2008: 219) y los resultados de la actuación del Estado están mediados por la acción a favor o en contra de los actores sociales (Centeno et al. 2017; Dargent 2015), es importante que el Estado construya fuertes vínculos de colaboración con aquellos actores que compartan sus objetivos a fin de conseguir su apoyo para implementarlas eficazmente (Evans 2007). La construcción de estos vínculos requiere de un “clima de confianza” generado a partir

del cumplimiento de los compromisos, transparencia en el diseño y aplicación de las normas y de un diálogo abierto y efectivo.

En este caso, las diversas instancias del Estado, en especial el ministerio de Energía y Minas, no logró construir una relación de colaboración con la población, trabajadores de DRP ni con las autoridades de La Oroya. Por resistirse a la extensión del PAMA el Estado era visto por la mayoría de la población y por los trabajadores como “enemigo del pueblo y de la clase trabajadora” y, por otro lado, las continuas modificaciones del PAMA, las justificaciones del mismo Estado para su extensión y la falta de fiscalización hicieron que un sector minoritario de la población, la Iglesia y las ONG vieran al Estado como “un aliado de la empresa”.

Así, por ejemplo, justificó el D.S. 046-2004-EM/DM, que estableció el marco legal para la prórroga del PAMA, señalando que éste fue “subdimensionado técnica y financieramente, afectando la posibilidad de que las operaciones minero metalúrgicas se adecúen a la normatividad ambiental dentro del plazo previsto (...) [por lo que] es necesario la modificación de determinados proyectos” (D.S. N° 046-2004-EM/DM, considerandos 1 y 3).

De igual manera justificó la primera extensión del PAMA en mayo del 2006 señalando que “por la complejidad técnica de las plantas de ácido sulfúrico a implementar, (...) y por las situaciones económico financieras que habrían impedido a la empresa cumplir con esta obligación, a la fecha resulta materialmente imposible que dicha empresa pueda cumplir con la ejecución del PAMA del CMLO dentro del plazo establecido, esto es , al 13 de enero del 2007” (MEM, 2006b: 4) Por lo que concluye que la solicitud de prórroga de DRP es atendible dado que “es necesario proteger la salud de la población y resolver de manera integral y definitiva los

problemas actuales de contaminación de La Oroya” (MEM 2006b: 79). Es decir, para todos los actores el Estado era visto como distante y poco confiable.

La confianza en las instituciones del Estado entendida como la expectativa que tienen los actores en que éste responderá favorablemente a sus intereses (Fukuyama 1998) genera credibilidad, reduce la incertidumbre, facilita el diálogo y la solución de los conflictos; elementos ausentes en esta relación del Estado con la población de La Oroya.

b) Primero la movilización y después el diálogo

El Estado es responsable del control de la movilización y de los medios coercitivos (McAdam, Tarrow y Tilly 2001) y como tal puede facilitar o reprimir las manifestaciones de los actores; en éste como en muchos otros casos la primera respuesta del Estado frente a la movilización es la represión y después que ésta se ha tornado violenta (toma de carreteras, muertes, etc.) recién muestra una voluntad política para escuchar y tratar de resolverlo.

En este conflicto el Estado ha seguido este patrón, primero la movilización violenta y luego la respuesta del Estado. Así, por ejemplo, el primer paro general del 6 y 7 de diciembre del 2004 para exigir un marco legal que permita la extensión del PAMA fue muy violento, en enfrentamientos con la policía fallecieron 2 pobladores (Congreso de la República 2007: 15), la respuesta del Estado fue el D.S. N° 046-2004-EM; en el paro general del 21 y 22 de setiembre del 2009 para presionar al Congreso la aprobación de una Ley para la segunda extensión del PAMA falleció un policía (Grobert Saico) por el impacto de una piedra en la cabeza arrojada por un

manifestante (La República 2009i). La respuesta del Estado fue la aprobación inmediata de la Ley N° 29410.

En el paro general realizado los días 11 y 12 de agosto del 2015 para exigir al Estado “la flexibilización de los ECA y la extensión del plazo para la venta de CMLO” (vencía el 27 de agosto) falleció el poblador Edward Soto de la Cruz por el impacto de una bala disparada por un policía y 60 personas quedaron heridas (El Comercio 2015c). Además, el gobierno envió 1000 policías y un contingente de miembros de las Fuerzas Armadas para “controlar la movilización” (El Comercio 2015d). La respuesta del Estado: el Decreto Legislativo N° 1189 del 20 de agosto del 2009.

Como vemos, el Estado no ha sido “el motor primario, de la acción; al contrario, se trata de un Estado reactivo” (Dargent 2015: 19), que actúa bajo presión y demasiado tarde haciendo más complicada y costosa la culminación del PAMA (cuando se paralizó el PAMA en diciembre del 2008 faltaba invertir US\$ 75 millones, este monto subió a US\$ 163 millones cuando se extendió en setiembre del 2009).

c) Falta de credibilidad: El Estado no hace lo que dice

Frente a los conflictos sociales, diversos actores estatales (presidente de la República, ministros de Estado, gobernadores regionales o alcaldes) no sólo hacen propuestas inviables sino que también amenazan con “hacer cumplir la Ley” o que “no tolerarán la violencia”; sin embargo, hacen todo lo contrario. Esto afecta su credibilidad y debilita su capacidad política frente a los demás actores.

Por ejemplo, en este caso, veamos cómo el mismo presidente de la República, Alan García, en sus mensajes al Congreso advirtió que si la empresa no cumple con la ejecución del PAMA, “se aplicará implacablemente la Ley” y luego no la aplica, o que

“el Estado no permitirá que una empresa abuse del país o lo chantajee” y luego cede a los chantajes.

Así, frente al “ultimátum” de 20 días dado al gobierno por la población y los trabajadores el 25 de julio del 2009 para extender el PAMA, el presidente de la República, Alan García, en su mensaje al Congreso del 28 de julio dijo que si la empresa presenta la “garantía económica suficiente de que esta vez sí cumplirá, el Estado podrá conversar y concertar; de lo contrario, la ley será aplicada implacablemente” (Congreso de la República 2009: 10); sin embargo, pocos días después, el 14 de agosto se reunió en palacio de gobierno con los dirigentes sindicales de DRP y el presidente regional de Junín, donde les prometió “una salida realista” (El Comercio 2009b).

Luego, como DRP no cumplió con reiniciar operaciones antes del 27 de julio del 2010 de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29410 que extendió el PAMA, nuevamente el presidente García en su mensaje al Congreso del 28 de julio dijo que “el Estado debe impedir que una empresa abuse del país o lo chantajee (...) Vencido el plazo legal sin solucionar la contaminación ambiental, se aplicará estrictamente la Ley y se cancelará la licencia de funcionamiento” (Congreso de la República 2010: 5); sin embargo, el Estado no podía cerrar las operaciones del CMLO porque el Reglamento de la misma Ley (D.S. N° 075-2009-EM) establecía que el cese parcial o total de las operaciones del CMLO sólo podría efectuarse vencido el plazo máximo total de 30 meses; es decir, después del 27 de marzo del 2012. Como vemos, la posición del Estado ha sido muy errática, unas veces se ha mostrado exigente y dispuesto a hacer cumplir las normas ambientales y otras se ha mostrado muy flexible cediendo a las demandas de extensión del PAMA.

d) Falta de transparencia en los pocos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones

La tarea de gobernar implica tomar decisiones y éstas tendrán mayor legitimidad, estabilidad y posibilidades de ser implementadas con éxito cuando son adoptadas con la participación de los ciudadanos, porque ellos serán los afectados o beneficiados por las decisiones que se adopten y porque sus intereses están en juego. Está claro, entonces, que la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado tiene importantes beneficios; sin embargo, en muchos casos puede resultar “costosa e ineficaz” (Irvin y Stansbury 2004) cuando no se cumplen con algunos principios como buena fe, transparencia y veracidad.

En el Perú, la participación ciudadana en materia ambiental es conducida por una entidad estatal con competencias ambientales y puede darse tanto en la definición de las políticas como en su ejecución y fiscalización (D.S. N° 002-2009-MINAM, art. 21) mediante mecanismos como audiencias públicas, talleres participativos, encuestas de opinión, comisiones ambientales regionales y locales, grupos técnicos y buzones de sugerencias (D.S. N° 002-2009-MINAM, art. 29).

En este caso, para la primera extensión del PAMA en el 2006, tal como lo disponía el D.S. 046-2004-EM, el ministerio de Energía y Minas dirigió cuatro “Talleres informativos” entre el 16 y 19 de agosto del 2005 en los distritos de La Oroya, Paccha y Santa Rosa de Sacco así como también tres “Audiencias Públicas” entre el 24 y 27 de octubre del 2005 en La Oroya, Paccha y Sapallanga, con el propósito de “recoger las sugerencias de la población respecto a la prórroga del PAMA” (MEM 2006b); sin embargo, estos mecanismos de participación ciudadana fueron criticados por la Iglesia por falta de imparcialidad de los organizadores (el

MEM) y el “traslado de gente a las audiencias ” por parte de la empresa (CEAS 2009: 181). Por otro lado, la “licencia social” propuesta por la Municipalidad de La Oroya y ratificada en audiencia pública del 17 de marzo del 2004 (Congreso de la República 2004) también fue cuestionada por la Iglesia y el MOSAO.

Para la segunda extensión del PAMA en el 2009 no se realizaron talleres ni audiencias públicas porque se hizo mediante una Ley aprobada por el Congreso; más bien, sí contó con una “licencia social” otorgada por la Central de Organizaciones Sociales de la Provincia de Yauli-La Oroya en asamblea general del 22 de agosto del 2009 (fue fundada el 21 de julio del 2009) para “la ejecución del PAMA (...) por ser de vital importancia para la vigencia histórica de La Oroya” (Central de Organizaciones Sociales 2009: 2).

Dado el modelo sectorial y centralizado de la gestión ambiental del Estado, es importante señalar que tanto la Comisión Ambiental Regional (CAR) de Junín como la Comisión Ambiental Municipal (CAM) de La Oroya no han tenido participación activa en las decisiones respecto a la ejecución y seguimiento del PAMA.

Como vemos, los actores estatales no han sido capaces de construir un clima de confianza y colaboración con otros actores e involucrarlos en los procesos de toma de decisiones; las pocas veces que el Estado ha hecho uso de mecanismos de participación ciudadana ha recibido críticas de un sector de la población y de otros actores por su falta de transparencia e imparcialidad. Además, les ha faltado proactividad para evitar el estallido del conflicto, credibilidad, transparencia y liderazgo, elementos que evidencian un déficit de capacidad política.

En suma, después de describir y analizar las decisiones y acciones del Estado relacionadas con las dimensiones administrativa, institucional y política, se evidencia un “déficit de capacidad estatal” (Grindle 1996, 1997; Hilderbrand y Grindle 1997) que explica, en parte, los resultados de la actuación del Estado frente a este conflicto.

7.1.2. La presión de los actores sociales

Los resultados de la actuación del Estado frente a este conflicto no se pueden explicar sólo por un déficit de capacidad estatal sino también por la presión que han ejercido los actores sociales (pobladores y trabajadores) hacia los políticos y burócratas responsables del diseño e implementación de las normas ambientales (PAMA, ECA, LMP) logrando bloquear la gestión ambiental del Estado.

En este caso, ha existido una “presión difusa” (Amegual y Dargent 2020) a favor de la extensión PAMA dirigida a las autoridades del Gobierno Central y del Congreso de la República; asimismo, existió una “presión próxima” a favor de la extensión del PAMA ejercida por pobladores y trabajadores en la misma ciudad de La Oroya que bloquearon la acción del Estado que exigía la ejecución del PAMA en el plazo establecido dando lugar a una “implementación bloqueada” (Amengual y Dargent 2020) debido a que consideraban al Estado como “enemigo de la población y de la clase trabajadora” .

Es importante señalar que en este caso los actores sociales han ejercido presión difusa y próxima tanto a favor como en contra de la extensión del PAMA; sin embargo, los actores que están a favor de la extensión del PAMA (pobladores y trabajadores) han ejercido mayor presión difusa y próxima al Estado por su alta

capacidad de movilización, mientras que los que se han opuesto (Iglesia y ONG) han ejercido una menor presión a través de reuniones con políticos y burócratas y de la publicación de comunicados.

Como sabemos, el apoyo o la oposición de los actores sociales son cruciales para la implementación de las políticas del Estado, incluso más allá de sus limitaciones de capacidad (Amengual y Dargent 2020; Baraybar y Dargent 2019; Centeno et al. 2017) ya que, por ejemplo, Estados con poca capacidad pueden tener éxito en la implementación de sus políticas si cuentan con el apoyo de actores sociales que se convierten en aliados; pero en este caso a un Estado con poca capacidad se ha sumado una fuerte presión de los actores sociales para la extensión del PAMA.

La actuación del Estado bajo esta presión no ha sido proactiva sino reactiva, pues en las tres coyunturas de este conflicto ha reaccionado (dialogando o aprobando normas legales) cuando el conflicto ya había estallado (toma de la carretera central o manifestaciones violentas). Es, decir hemos tenido un “Estado bombero” dispuesto a apagar el conflicto ya sea con la formación de “una mesa de diálogo”, un “comité técnico” o con la aprobación de normas que no se podían implementar.

En esta presión al Estado por parte de pobladores y trabajadores, está presente el fenómeno del poder entendido como la capacidad de unos actores para modificar la conducta de los otros actores para obtener algo que no lo harían espontáneamente (Coleman 2014; Dahl 1957; Weber 2002). Según Dahl (2010), es en el conflicto donde se manifiesta el ejercicio del poder y, en efecto, en este conflicto ha existido una lucha por el poder entre el Estado y los actores principales (población y

trabajadores); de un lado, hemos tenido al Estado tratando de hacer cumplir sus políticas y normas y, del otro, a la población y los sindicatos de DRP movilizando recursos (capacidad organizativa, experiencia gremial, etc.) para influir en los actores estatales a fin de que respondan con decisiones y acciones que favorezcan sus intereses. Incluso, pobladores y trabajadores han ejercido su poder escalando el conflicto mediante acciones de violencia que es “la más flagrante manifestación de poder” (Arendt 2005: 48).

El hecho que el Estado haya respondido a las presiones de la población y de los trabajadores aprobando leyes en tiempo record y en los términos exigidos por ellos, evidencia un desequilibrio de poder en este conflicto; pues el poder de los actores sociales (pobladores y trabajadores) ha limitado la acción del Estado (Baraybar y Dargent 2019).

En las tablas 1, 2 y 3 se muestran las acciones de presión de los actores sociales y las respuestas del Estado en las tres coyunturas del conflicto donde se evidencia que las decisiones y acciones del Estado (el Poder Ejecutivo y el Congreso) no han sido adoptadas de manera autónoma sino que han respondido a la presión de los actores sociales no sólo por un déficit de capacidad estatal sino también por el temor al costo político de no extender el PAMA y exigir el cierre del CMLO.

Tabla 1: La presión de los actores sociales y las respuestas del Estado - Primera coyuntura

PRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES		RESPUESTA DEL ESTADO		
Fecha	Forma de presión / demanda	Fecha	Actor estatal	Tipo de respuesta
14 Abr. 2004	DRP anunció en la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso que culminaría el PAMA en el año 2011			
6 y 7 Dic. 2004	Paro general y toma de la carretera central / aprobación de un marco legal para la extensión del PAMA	23 Dic. 2004	MEM	Aprobación del marco legal para extensión del PAMA (D.S. N° 046-2004-EM)
20 Dic. 2005	DRP presentó solicitud de "prórroga excepcional" del Proyecto PAS del PAMA del CMLO			
17 May. 2006	Paro general y toma de la carretera central / aprobación de la extensión del PAMA	29 May. 2006	MEM	Aprobación de la extensión del PAMA hasta 31 Oct. 2009 (R.M. N° 257-2006-MEM/DM)

Elaboración propia

Tabla 2: La presión de los actores sociales y las respuestas del Estado - Segunda coyuntura

PRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES		RESPUESTA DEL ESTADO		
Fecha	Forma de presión / demanda	Fecha	Actor estatal	Tipo de respuesta
El 15 Dic. 2008 DRP paralizó el PAMA con un avance del 53%, el 3 de Jun. 2009 paralizó todas las operaciones del CMLO y el 8 Jul. 2009 solicitó otra extensión del PAMA				
25 Jul. 2009	Pobladores y trabajadores anunciaron paro general y dieron un "ultimátum al gobierno" / otra extensión del PAMA	14 Ago. 2009	Presidente de la República	El presidente García se reunió con dirigentes sindicales de DRP
		18 Ago. 2009	PCM	Creación de "Comisión Técnica La Oroya" (R.S. N° 209-2009-PCM)
21 y 22 Set. 2009	Paro general y toma de la carretera central / aprobación de la extensión del PAMA	21 Set. 2009	Presidente de la República	Presidente García envió proyecto de Ley al Congreso de la República
		23 y 24 Set. 2009	Congreso de la República	Debatió y aprobó proyecto de Ley
		25 Set. 2009	Presidente de la República	Promulgación de la Ley que extendió el PAMA hasta Mar. 2012 (Ley N° 29410)

Elaboración propia

Tabla 3: La presión de los actores sociales y las respuestas del Estado - Tercera coyuntura

PRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES		RESPUESTA DEL ESTADO		
Fecha	Forma de presión / demanda	Fecha	Actor estatal	Tipo de respuesta
DRP fue sometida a un proceso concursal en Jul. 2010, en Ene. 2012 se instaló la Junta de Acreedores (JA), no ejecutó el PAMA según Ley N° 29410 y perdió su licencia ambiental; luego, el 27 Ago. 2014 la JA acordó cambiar la situación de "reestructuración" a "liquidación en marcha" hasta el 27 Ago. 2015 (según Ley N° 27809 - LGSC)				
8 Jul. 2015	Paro general /aprobación inmediata del IGAC para facilitar subasta del CMLO programada para el 6 Ago.	10 Jul. 2015	MEM	Aprobación del IGAC hasta Ene. 2030 (R.D. N° 272-2015-MEM-DGAAM)
11 y 12 Ago. 2015	Paro general y toma de carretera central / ampliación del plazo para la "liquidación en marcha" de DRP	20 Ago. 2015	Presidente de la República	Modificación de la Ley N° 27809 para ampliar el plazo hasta 27 Ago. 2016 (Decreto Legislativo N° 1189)
22 Ago. 2016	Trabajadores anuncian un paro general / ampliación del plazo para la "liquidación en marcha" de DRP	25 Ago. 2016	Congreso de la República	Debatió y aprobó proyecto de Ley enviado por presidente Kuczynski
		26 Ago. 2016	Presidente de la República	Promulgación de la Ley que amplió el plazo hasta 27 Ago. 2018 (Ley N° 30502)
25 May. 2017	Movilización de pobladores y trabajadores /aprobación de nuevos estándares ambientales	6 Jun. 2017	MINAM	Aprobación de nuevos ECA (Flexibilización ECA SO2) (D.S. N° 003-2017-MINAM)
13 Jul. 2018	Anuncio de acciones de protesta por parte de dirigentes sindicales de DRP / otra ampliación del plazo para la "liquidación en marcha" de DRP	23 Ago. 2018	Congreso de la República	Debatió y aprobó proyecto de Ley enviado por el presidente Vizcarra
		27 Ago. 2018	Presidente de la República	Promulgación de la Ley que amplió el plazo hasta 27 Ago. 2020 (Ley N° 30844)

Elaboración propia

7.1.3. La inacción estatal por tolerancia, falta de interés o evitación

La actuación del Estado frente a este conflicto no sólo se explica por un déficit de capacidad estatal o por la presión de los actores sociales sino también por una decisión intencional del Estado de no actuar ya sea por cálculo político, por falta de interés, porque no lo considera una prioridad o porque quiere evitar los costos sociales y políticos que implican su actuación.

7.1.3.1. Inacción por tolerancia o *forbearance*

Los resultados de la actuación del Estado frente a este conflicto también se explica por una decisión intencional de los actores estatales de no hacer cumplir la Ley; es decir, de tolerar el incumplimiento de las normas ambientales por cálculos políticos (Holland 2017). Es decir, el Estado decidió intencionalmente no hacer cumplir las normas ambientales (el PAMA, los LMP y ECA) porque eso implicaba aplicar sanciones a la empresa que podían llegar hasta el cierre del CMLO (D.S. N° 016-93-PCM, art. 48) y eso generaría mucho “ruido político” que afectaría a las inversiones y al empleo. Entonces, el Estado toleró intencionalmente que el CMLO siga operando y contaminando como una “política informal de bienestar” (Holland 2017) para la población de La Oroya, dado que el cierre del CMLO tendría graves consecuencias económicas y sociales.

Las principales decisiones y acciones del Estado que evidencian una tolerancia intencional al incumplimiento de las regulaciones ambientales por parte de DRP son las siguientes: extendió el PAMA en dos ocasiones (2006 y 2009), aprobó un IGAC (que incluía las obras del PAMA) para ser implementado hasta el año 2030, justificó las extensiones del PAMA (caso fortuito o fuerza mayor), dejó sin efecto la aplicación del ECA Aire para SO_2 de 20 ug/m^3 (D.S. N° 006-2013-MINAM), no realizó un estricto seguimiento a la ejecución del PAMA como lo estableció el D.S. N° 046-2004-EM (auditorías financieras semestrales, programa de monitoreo con participación ciudadana, acciones de fiscalización a cargo de la DGM del MEM); no aplicó a la empresa “un régimen riguroso de sanciones por incumplimiento del PAMA” (D.S. N° 046-2004-EM) y el nivel de cobranza de las multas más elevadas impuestas por el OEFA sólo llegó al 1.3% del total.

Por otro lado, los “beneficios” que obtuvo el Estado a cambio de esa tolerancia al incumplimiento de la regulación ambiental fueron: no afectar la gobernabilidad por un mayor nivel de conflictividad social, evitar el “ruido político” para no afectar a las inversiones, evitar la pérdida de empleos para no generar problemas económicos y sociales en La Oroya. En el caso de la primera extensión del PAMA aprobada en mayo 2006, el presidente Toledo tuvo un interés político especial: quería que el Congreso de Estados Unidos ratifique el TLC antes que termine su mandato el 28 de julio, por ello les informó a un grupo de congresistas norteamericanos en una reunión efectuada en Washington el 10 de julio del 2006 que Doe Run había enviado una carta al Congreso de Estados Unidos expresando “su conformidad con la firma del TLC” (El Comercio 2006b).

Como podemos observar, las acciones del Estado demuestran la existencia de un “pacto de tolerancia” (Baraybar y Dargent 2019: 10) entre el Estado y los actores sociales (empresa, pobladores y trabajadores) para la no aplicación efectiva de las regulaciones ambientales como son la ejecución del PAMA y el cumplimiento de los LMP y de los ECA, no obstante que los actores sociales sabían que el Estado podía volver a exigir el cumplimiento del PAMA y de los ECA en cualquier momento por la presión de otros actores (Iglesia, ONG) o por el cumplimiento de los plazos otorgados.

7.1.3.2. Inacción por falta de interés o una posición de *Standoffish State*

Otro de los factores que explican la respuesta del Estado frente al conflicto social de La Oroya es su decisión intencional de ignorar el problema, de no hacer cumplir las normas y compromisos ambientales, adoptando una posición distante o *stand-off position* (Dargent 2015; Slater y Kim 2015).

En este caso, a pesar que de conocer los altos niveles de contaminación ambiental de la ciudad de La Oroya debido a las operaciones del CMLO y de saber cuál es su responsabilidad en materia de regulación ambiental, el Estado (MEM, OSINERGIMIN, OEFA) decidió intencionalmente ignorar el problema, por dos razones: la primera, por su falta de interés en el problema de la contaminación ambiental y, por lo tanto, no considerarla una prioridad y, la segunda, porque quería evitar los costos potenciales de exigir el cumplimiento del PAMA y de los ECA (por la fuerte presión a favor de la extensión del PAMA). De esta manera, el Estado ha privilegiado las inversiones al cuidado del medio ambiente.

Esta posición de ignorar el problema y no hacer cumplir las normas fue posible porque todos los actores se beneficiaban y el conflicto entraba en un estado latente; sin embargo, cuando los plazos establecidos para terminar el PAMA estaban por cumplirse y era imposible terminarlo la presión de la Iglesia, las ONG y un sector de la población obligaban al Estado a exigir el cumplimiento de los plazos y a cumplir con su función reguladora, reactivando nuevamente el conflicto.

De esta manera, el Estado ausente (*standoffish State*) prefirió “no ver y no hacer” (Dargent 2015: 19), no hacer cumplir sus normas e ignorar el problema, posición que a la larga ha acarreado altos costos económicos, sociales y políticos no sólo para La Oroya sino también para el país.

7.1.3.3. Inacción para evitar los costos del conflicto o *conflict avoidance strategy*

La actuación del Estado frente a este conflicto también ha estado determinada por una estrategia de “evitación de conflictos” (Amengual y Dargent 2020; Pellis

2019; Stewart 2012) porque, reconociendo su existencia pospuso mediante un conjunto de normas una solución definitiva (terminación del PAMA) para evitar la intensificación del conflicto y los altos costos de la confrontación. Sin embargo, en la práctica esta estrategia sólo se mantuvo temporalmente porque no se logró una solución definitiva.

El Estado evitó aplicar las normas ambientales sobre el PAMA, los LMP y ECA para “evitar problemas” (movilizaciones, toma de carreteras, etc.); sin embargo, el conflicto “seguía hirviendo bajo la superficie” (Pellis 2019) volviendo a reactivarse ante otro incumplimiento de la empresa, convirtiéndose así en un “Estado reactivo”. Veamos las siguientes decisiones del Estado que evidencian el uso de esta estrategia.

Cuando en abril del 2009 el Estado promovió el “salvataje privado” de DRP con participación de los proveedores mineros, la empresa solicitó ampliar unos meses el plazo para terminar el PAMA (el mismo número de meses que estuvo paralizado) pero el Estado no aprobó y exigió que debe terminarse en octubre del 2009, tal como estaba previsto. Pero esto era imposible porque faltaba invertir US\$ 75 millones (DRP atravesaba una crisis financiera) y sólo faltaban 6 meses. El Estado adoptó esta decisión porque tuvo temor a las críticas de algunos actores (Iglesia, ONG y medios de comunicación) que se oponían a una extensión del plazo. Así, el Estado, para no “hacerse problemas”, evitó una solución definitiva. Pero, luego, en setiembre del 2009 y bajo la presión de los actores principales (población y trabajadores) extendió el plazo por 30 meses (hasta marzo del 2012) pero con una inversión de US\$ 163 millones. Primero, dijo no, para luego decir sí, pero con un mayor costo.

Otra decisión que evidencia el uso de esta estrategia fue la segunda extensión aprobada en setiembre del 2009 mediante Ley N° 29410 con la que “solucionó el

conflicto” pero no el problema de fondo. Pues, por ejemplo, esta Ley estableció que “en un plazo máximo e improrrogable de 10 meses DRP debía conseguir el financiamiento del PAMA”; es decir, los US\$ 163 millones. Pero la empresa debía más de US\$ 100 millones a sus proveedores de concentrados y no tenía los US\$ 75 millones para capital de trabajo, tenía paralizadas todas sus operaciones y, además, su matriz anunció que no haría aporte de capital fresco. En la práctica, la Ley no se podía implementar, se aprobó para evitar el conflicto. Finalmente, el gobierno de García terminaba en julio del 2011 y correspondía al gobierno de Humala “hacerse cargo del problema”.

Estas decisiones muestran que el Estado ha “evitado” implementar acciones para resolver este conflicto de manera efectiva y permanente adoptando la cómoda y muy común posición de “dejar la papa caliente para el próximo gobierno”, convirtiéndolo así en una estrategia ineficaz para resolver los problemas (Pellis 2019; Stewart 2012).

En suma, los resultados de la actuación del Estado frente a este conflicto se explican por una falta de capacidad estatal (administrativa, institucional y política), por la presión que han ejercido los actores sociales (pobladores y trabajadores) y también por una decisión intencional de los actores estatales de no hacer cumplir las normas ambientales por cálculos políticos, por falta de interés o porque no lo consideraban una prioridad.

7.2. Factores que explican la coalición entre pobladores y trabajadores

Los factores que explican por qué la población de La Oroya y los trabajadores de DRP formaron una coalición para apoyar a la empresa y enfrentarse al Estado tienen que ver con sus intereses económicos, la dependencia económica estructural de la ciudad del CMLO, una actitud pasiva de la población y los trabajadores frente a la contaminación ambiental, una mayor valoración al trabajo que a la salud y con un conjunto de factores sociales y culturales. Valencia (2014) considera que algunos de estos factores, a los que denomina “factores de conversión”, crean un contexto de falta de libertad que disminuye la capacidad de la población para el bienestar y el ejercicio de sus derechos humanos y los lleva a aceptar el *trade-off* entre salud y trabajo.

7.2.1. Los intereses económicos: una “coalición por intereses”

Los intereses económicos compartidos por la población y los trabajadores constituyen un elemento fundamental para la acción colectiva, pues “la gente no arriesga el pellejo ni sacrifica el tiempo en las actividades [de movilización] a menos que crea tener una buena razón para hacerlo. Un objetivo común es esa buena razón” (Tarrow 1997: 23).

a. Los trabajadores: Mantener sus puestos de trabajo y sus salarios

En el discurso de los trabajadores de DRP no hay una defensa del medio ambiente y un rechazo a los efectos negativos de la contaminación en su salud, sino un interés de conservar sus puestos de trabajo y seguir recibiendo sus salarios y todos sus beneficios sociales.

En junio del 2009 cuando el CMLO paralizó todas sus operaciones DRP tenía 3420 trabajadores en planilla de los cuales 2570 trabajaban en el CMLO, 740 en la mina Cobriza y 110 en Lima²¹; en julio de ese año la empresa acordó con sus sindicatos mantener la relación laboral con todos los trabajadores y continuar pagándoles sus remuneraciones y todos sus beneficios sociales de acuerdo a los convenios colectivos vigentes. A unos 600 trabajadores que continuaron realizando tareas administrativas y de mantenimiento en el CMLO, así como a los 740 que trabajaban en la mina cobriza y a los 110 de su oficina en Lima, la empresa se comprometió a seguir pagándoles el 100% de sus remuneraciones, mientras que a unos 1970 trabajadores del CMLO que no continuaron laborando debido a la paralización de las operaciones se comprometió a pagarles el 63% (luego fue el 70%) de su remuneración a partir de agosto del 2009 mientras dure la paralización del CMLO y la diferencia, el 30%, se pagaría una vez que se reinicien las operaciones.

Sin embargo, como desde hace 10 años el CMLO está paralizado y la empresa fue sometida a un proceso concursal ante el INDECOPI en julio del 2010, el 30% de las remuneraciones no pagadas se ha convertido en una acreencia, es decir en una “deuda laboral concursal”. Pero, además, como la empresa no ha venido cumpliendo con el pago completo del 70% de las remuneraciones al personal que no trabaja se ha acumulado una “deuda laboral corriente”. A diciembre del 2019 la deuda laboral concursal ascendió a US\$ 52 millones y la deuda laboral corriente a US\$ 88 Millones, haciendo un total de US\$140 millones de dólares (INDECOPI 2020) deuda que tiene preferencia en su pago cuando se vendan los activos de la empresa.

²¹ La fuerza laboral a diciembre del 2018 fue de 2075 trabajadores: 1348 en el CMLO, 692 en la mina Cobriza y 35 en sus oficinas de Lima (INDECOPI 2020: 30548); del total, unos 1100 no laboraban pero mantenían relación laboral. A esa fecha, 1345 personas ya no tenían relación laboral.

En suma, pese a que el CMLO está paralizado desde junio del 2009, durante 10 años todos los trabajadores han ganado: los que han laborado efectivamente han cobrado sus remuneraciones y todos sus beneficios sociales (gratificaciones, vacaciones, seguro de salud, fondo de jubilación, etc.); los que no han laborado efectivamente, han cobrado el 70% de sus remuneraciones y todos sus beneficios sociales y por el 30% restante se han convertido en acreedores laborales. Adicionalmente, según la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE) del total de trabajadores que no han venido laborando en el CMLO, un 40% está trabajando en otras zonas mineras y un 30% trabaja en otras actividades diferentes al rubro metalúrgico (Semana Económica 2010) y simultáneamente mantienen relación laboral con DRP, vienen percibiendo parte de sus remuneraciones y tienen una deuda por cobrar.

Finalmente, la Junta de Acreedores acordó en octubre del 2019 la “reorganización simple” de DRP (Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, art. 391) y la creación de dos unidades de negocio en base al CMLO y a la Mina Cobriza (INDECOPI 2020: 32621) y en enero del 2020 acordó transferir el CMLO a los acreedores laborales mediante una “dación en pago” por las acreencias laborales concursales y corrientes que suman unos US\$ 140 millones²². Sin embargo, en agosto del 2020 la Junta de Acreedores presidida por el Estado, a través del MEM, suspendió este proceso y acordó continuar con la “liquidación en marcha” de DRP.

²² Los acreedores laborales son todos los trabajadores y ex trabajadores de Doe Run Perú debidamente reconocidos en el INDECOPI que suman 3420. La deuda que la empresa tenía con sus trabajadores y ex trabajadores hasta el inicio del proceso concursal (julio 2010) se convirtió en “deuda laboral concursal” y la generada después de esa fecha se convirtió en “deuda laboral corriente”.

b. La población: Mantener la actividad económica de la ciudad

El impacto del CMLO en la actividad económica de la ciudad se da a través de la adquisición de bienes y servicios y del pago de remuneraciones a los trabajadores que como consumidores dinamizan la economía de la ciudad teniendo en cuenta los altos niveles salariales que tienen²³. Un estudio realizado en el 2006, demostró que el gasto promedio de un empleado del CMLO fue de 3814 soles/mes y de un obrero de 2266 soles; del total, 42% se gastaba en La Oroya en el caso de empleados y el 64% en el caso de obreros, el resto lo gastaban en Lima y Huancayo (INNOVAPUC 2006). En promedio, el 30% se gastaba en alimentación, 23% en educación y esparcimiento y un 15% en otros bienes y servicios.

Una evidencia del impacto del CMLO en la actividad económica de la ciudad es que cuando éste paralizó sus operaciones en junio del 2009 la actividad comercial se vio fuertemente afectada. Según el presidente de la Cámara de Comercio de La Oroya, Miguel Huanay, cada día se perdía alrededor de 500 000 soles en la actividad comercial debido a la paralización del CMLO ya que “el mercado principal de los comerciantes es la empresa Doe Run Perú y sus trabajadores” (Gestión 2012).

Después de un año de paralización del CMLO, habían cerrado más del 20% de los 1300 establecimientos comerciales y sus ventas disminuyeron en promedio de 1500 a 30 soles/día, los movimientos bancarios disminuyeron en 50%, la morosidad aumentó lo que originó el cierre de algunas agencias bancarias y la deserción escolar llegó al 40% por lo que varios colegios tuvieron que cerrar (El Comercio 2010b).

²³ El salario promedio de un obrero incluyendo todos sus beneficios adicionales ascendía a 3960 soles/mes y de un empleado de 4620 soles/mes cuando el CMLO estaba operando normalmente.

Por otro lado, los ingresos económicos de la municipalidad disminuyeron en 60% afectando los servicios básicos como limpieza y seguridad; además, dejó de recibir los ingresos por canon minero de 118 mil soles/mes afectando la ejecución de sus proyectos (El Comercio 2010b). Otra consecuencia de esta situación fue el aumento del número de menús que vendía el comedor popular que administraba el Ministerio de Salud de 30 menús/día al precio de 1 sol a más de 300/día al mismo precio, lo que, según el alcalde Carlos Arredondo (2015-2018), evidenciaba un “aumento de la pobreza” (El Comercio 2015b).

Por eso, el discurso de la empresa de garantizar el empleo y los salarios a sus trabajadores y la actividad económica de la ciudad le ha permitido contar con poder, legitimidad y apoyo de esta coalición para lograr sus objetivos.

7.2.2. La dependencia económica estructural de la ciudad del CMLO

En este conflicto, la población no se encuentra enfrentada con la empresa; por el contrario, la mayoría lo apoya y, más bien, considera al Estado como una amenaza; lo que pasa es que hay una dependencia económica de la población de las operaciones del CMLO que genera una alianza implícita, de facto, entre la empresa y la población, una suerte de “pacto fáustico” (Bravo 2012) por el cual la población recibe oportunidades de ingreso y la empresa apoyo y legitimidad (licencia social).

Esta dependencia económica es estructural, tiene sus raíces en la introducción de la minería a gran escala en la región central del país por la CPC que transformó La Oroya de una comunidad agrícola en una “*Company town*” y que en las últimas décadas ha sido reforzada por las políticas económicas que han normalizado el *trade-off* entre salud y trabajo otorgándole mayor peso al trabajo como elemento

fundamental del crecimiento económico basado en el extractivismo (Dewind 1975; Kruijt y Vellinga 1980 y 1983; Long y Robert 2001; Valencia 2014).

El CMLO está fuertemente relacionado con la economía local y regional desde hace casi un siglo, es el principal comprador de concentrados de las minas ubicadas en la región central del país, pues tiene la ventaja de procesar concentrados polimetálicos con alto contenido de impurezas (concentrados “sucios”) difíciles de exportar. En el 2008, cuando el CMLO operaba normalmente, compró 600 mil TMS de concentrados por un valor de US\$ 1000 millones (DRP 2009) y adquirió bienes y servicios por un valor de US\$ 160 millones, de los cuales alrededor del 33% correspondió a proveedores locales y de la región (insumos, energía eléctrica, transporte, etc.).

En ese mismo año, DRP pagó una planilla de US\$ 98 millones a unos 3420 trabajadores de los cuales 2570 trabajaban directamente en el CMLO y si consideramos que “hay 5 pobladores dependientes por trabajador” (INNOVAPUC 2006: 99) entonces, directamente dependían del CMLO unos 12 850 pobladores; es decir, casi el 70% de la población total del distrito de La Oroya que fue de 18 606 habitantes (INEI 2016).

Por otro lado, el CMLO generaba un valor agregado de casi 500 millones/año, empleaba de manera directa a 3500 personas y de manera indirecta a 19 000 (MEM 2015a); asimismo, generaba divisas por US\$ 1300 millones/año, pues era la cuarta empresa minera exportadora del país (SUNAT 2008; COMEXPERÚ 2008) dinamizando la economía local, regional y nacional.

Como vemos, DRP, empresa propietaria y operadora del CMLO, ha tenido un enorme impacto económico y social en La Oroya y en la región central del país, que lo convierte en “un poder fáctico regional (...) [que] se expresa en la asimétrica relación de dependencia que los actores sociales y políticos locales sostienen con la empresa, con todos los efectos prácticos que ello supone para el diálogo, la negociación y la presión” (Bravo 2012: 61).

7.2.3. Una actitud pasiva frente a la contaminación ambiental

El problema de la contaminación ambiental de La Oroya se inició prácticamente desde que empezó a operar el CMLO en octubre 1922 (Bravo 1926: 14); los humos de la reciente fundición, afectaron las tierras, los cultivos y al ganado de los campesinos que presentaron sus quejas ante las autoridades del gobierno nacional, lo que obligó al presidente Leguía a formar un equipo técnico dentro del Ministerio de Fomento para estudiar el tema en setiembre de 1923. Este equipo concluyó en el “Informe sobre los Humos de La Oroya” que los humos emitidos por la fundición contenían anhídrido sulfuroso, plomo y arsénico y que la empresa no contaba con la tecnología para atenuar la contaminación; por eso, el gobierno obligó a la CPC, en abril de 1925, a filtrar los humos y retener las partículas antes de emitirlos a la atmósfera (Bravo 1926).

Más tarde, en 1974, el gobierno militar del general Velasco expropió el CMLO debido, entre otras razones, a que la CPC “no había ejecutado proyectos específicos para evitar la contaminación ambiental” (D.L. N° 20492); sin embargo, durante el tiempo que estuvo bajo la administración de la empresa estatal CENTROMIN PERÚ (1974-1997) tampoco se adoptaron acciones para evitar o reducir la contaminación. Recién a partir de su privatización en 1997, el Estado obligó a su nuevo propietario,

la empresa norteamericana Doe Run Perú, a ejecutar un PAMA para reducir la contaminación y alcanzar los LMP y los ECA.

Si bien existen diferentes estudios que demuestran que el CMLO contamina el medio ambiente de La Oroya (DIGESA 1999 y 2005; DRP 2002; Integral Consulting 2005; Universidad de San Luis 2005; UNES 2002), la población ha tenido una actitud pasiva hacia la contaminación debido a que la consideraba como algo inevitable que siempre ha estado presente en La Oroya, que nadie se ha quejado y que no ha pasado nada (Valencia 2014; Entrevistas Pob1, Pob2 y Pob3 2012).

En algunos casos hay una negación (“la contaminación es puro cuento, nunca ha existido”), hay una baja percepción del riesgo (“la contaminación no mata, vivo tantos años aquí y no me ha pasado nada, nadie ha muerto de eso”) y en otros hasta confusión (“hay algo de contaminación pero no hace daño”) (Burgos 2011; Entrevistas DS1, T1 y Pob1 2012). Para la población de La Oroya “la contaminación es invisible. Porque es normal. El humo de las chimeneas siempre ha estado ahí como parte de la vida de los pobladores. Lo raro, lo anormal, es que no haya humo” (Burgos 2011: 41).

En suma, no obstante las evidencias mostradas por los LMP y los ECA, la mayoría de la población y los trabajadores han normalizado la contaminación y la aceptan como algo dado porque la perciben desde sus propios intereses; pues movilizarse en contra de ella sería enfrentarse con la empresa que contamina pero que, al mismo tiempo, les da empleo y dinamiza la economía de la ciudad (Burgos 2011; Valencia 2014).

7.2.4. Una mayor valoración al trabajo que a la salud

En este conflicto se ha puesto en discusión la valoración que la población y los trabajadores le otorgan a dos derechos fundamentales y componentes esenciales del bienestar humano como son el trabajo y la salud; tienen que decidir qué es más importante en la vida: tener salud o trabajo ya que, en este caso, luchando por defender la salud se atenta contra el trabajo y por defender el trabajo se atenta contra la salud (Valencia 2014). En esta “elección trágica” (Nussbaum 2000) que afecta dos derechos fundamentales que merecen el mismo nivel de protección por parte del Estado, cualquier opción (salud o trabajo) es igualmente injusta (Valencia 2014); sin embargo, durante el desarrollo de este conflicto la población y los trabajadores han mostrado mayor interés en defender el trabajo por encima de la salud.

Los trabajadores de DRP no sólo valoran tener un trabajo, sino un “trabajo con un buen salario” (Valencia 2014: 470), pues casi el 100% considera que su trabajo les ha permitido vivir mejor y darles una mejor educación a sus hijos; un 67% tiene hijos estudiando en una institución privada, el 60% tiene hijos en la universidad y un 40% tiene a sus hijos estudiando en Lima. Adicionalmente, el 47% de trabajadores tienen una segunda vivienda principalmente en Lima y el 76% envía dinero a familiares (INNOVAPUC 2006). Por su parte los pobladores, valoran el trabajo y los ingresos que obtienen en los 1,300 establecimientos comerciales que funcionan en la ciudad (mercados, bancos, restaurantes, hoteles, etc.) gracias a los flujos económicos que genera el CMLO.

Y, respecto a la contaminación ambiental que afecta su salud, tanto pobladores como trabajadores han “normalizado” la contaminación, pues siempre ha estado

presente como parte de la vida cotidiana; para ellos, “lo sustancial es mantener la fuente de trabajo y el flujo comercial (...) para mantener activa a la ciudad” (Burgos 2011: 40) por encima de su derecho a la salud.

7.2.5. Factores Sociales

Con el inicio de las operaciones del CMLO en 1992 también se inició un proceso de transformación de La Oroya de una comunidad agrícola en una ciudad industrial con la consecuente migración de los campesinos hacia la fundición dando origen a una disparidad económica y social entre trabajadores del CMLO y el resto de pobladores (Mallon 1983).

Los trabajadores del CMLO tienen mayores ingresos, mayor prestigio laboral y acceso a mejores servicios que el resto de la población por lo que algunos pobladores los definen como parte de una “pequeña burguesía” (Valencia 2014). Todo esto, según Valencia, genera un divorcio entre trabajadores y pobladores con posiciones diferentes respecto al medio ambiente donde los trabajadores apoyan la extensión del PAMA y los pobladores se oponen. Sin embargo, en mi trabajo de campo he encontrado que, a pesar de estas diferencias económicas y sociales, tanto trabajadores como pobladores apoyan la extensión del PAMA porque defienden sus intereses económicos y comparten la misma amenaza: el cierre del CMLO; y cuando eso ocurre “las coaliciones son más potentes y efectivas” (Graham 2012).

7.2.6. Factores culturales

El CMLO es, desde su origen, una fuente de identidad colectiva para la población y los trabajadores de DRP que se ha construido sobre un conjunto de percepciones, motivaciones e intereses compartidos y también sobre la historia de los “tiempos

dorados de la Cerro de Pasco” (Entrevistas Pob1, Pob2 2012). Para ellos, “El complejo metalúrgico es lo que le da sentido e identidad a La Oroya (...) [porque] La Oroya es el complejo metalúrgico (...) Sin éste, la ciudad simplemente desaparecería” (Burgos 2011: 41).

En La Oroya, la vida cotidiana ha girado alrededor de las actividades del complejo metalúrgico, este fenómeno ha generado “un vínculo muy estrecho entre la empresa y la población” (Vega Centeno 2011: 122) con efectos particulares en los patrones de comportamiento de pobladores y trabajadores.

Esta identidad se expresa en un sentimiento de pertenencia y orgullo a través de símbolos y eslóganes utilizados por instituciones públicas y privadas. Así, por ejemplo, para la Municipalidad Provincial, La Oroya es la “Capital Metalúrgica del Perú y Sudamérica”, para autoridades, empresas, medios de comunicación, comerciantes, etc. el CMLO es “el orgullo de La Oroya y de la región Junín” y “el principal motor del desarrollo de la región” (INNOVAPUCP 2006: 148). Esta identidad colectiva es una motivación para la movilización de pobladores y trabajadores en la búsqueda de sus objetivos comunes (Melucci 1999).

Conclusiones

En esta tesis demuestro que la actuación del Estado frente a este conflicto se explica no sólo por un déficit de capacidad estatal sino también por la presión que han ejercido los actores sociales (pobladores y trabajadores) y por una decisión intencional de los propios actores estatales de tolerar el incumplimiento de las normas ambientales por cálculos políticos, de ignorar el problema por una falta de interés o, simplemente, de posponer una solución para “evitar problemas” y dejarlo para que lo resuelva el próximo gobierno. En este caso, se han conjugado un déficit de capacidad estatal, una fuerte presión de los actores sociales y una inacción deliberada del Estado que no han permitido una solución definitiva del problema.

Mis hallazgos demuestran que la falta de capacidad estatal (administrativa, institucional y política) nos llevó a un Estado débil sin autonomía ni efectividad, atributos de un Estado con alta capacidad (Dargent 2012). Un Estado que no ha tenido autonomía porque sus decisiones y acciones han respondido a la presión de los actores sociales y que tampoco ha sido efectivo porque no ha logrado sus objetivos (la ejecución del PAMA y el cumplimiento de los estándares ambientales) poniendo en evidencia que, en este caso, la autonomía y efectividad han ido de la mano.

Otro de los hallazgos importantes es que la presión de los actores sociales (pobladores y trabajadores) ha sido un determinante importante de la actuación del Estado por su alta capacidad de organización y de acción colectiva a través de acciones de movilización que se aprovecharon de la debilidad del Estado y lo obligaron a extender el plazo del PAMA en dos ocasiones (2006 y 2009), a aprobar un IGAC en el 2015 con un plazo de ejecución hasta el año 2030 y a extender el plazo

para la “liquidación en marcha” de Doe Run Perú hasta el año 2020, convirtiéndose en unos “retadores estatales” (Eaton 2012) que desafiaron la capacidad del Estado para implementar sus normas ambientales. Esto demuestra que “la presencia de los actores sociales limitan la acción del Estado” (Baraybar y Dargent 2019) y que, además, su actuación no ha respondido a una estrategia planificada sino a una reacción frente a la presión de los actores sociales cuando el conflicto ya ha estallado; es decir, hemos tenido un “Estado reactivo” (Dargent 2015: 19), un “Estado bombero” (Bebbington y Humphreys 2009: 125) que vive apagando conflictos.

Las implicancias más importantes de los resultados de esta tesis para la ciencia política tienen que ver con dos temas relevantes: El funcionamiento del Estado en el Perú y la definición y operacionalización de la capacidad estatal. Sobre el funcionamiento del Estado, los hallazgos nos muestran a un Estado que no actúa, que tolera el incumplimiento de la Ley, que no resuelve los problemas, que los esconde “debajo de la alfombra”, que los ignora, que los evita y pospone las soluciones definitivas. Este comportamiento del Estado no sólo se debe a una falta de capacidad sino también a otros factores: El Estado tolera el incumplimiento de la Ley por cálculos políticos (evitar el ruido político, no afectar la gobernabilidad, no ahuyentar las inversiones) estableciendo una especie de “política informal de bienestar” (Holland 2017) donde todos los actores involucrados están “satisfechos” con un Estado que no hace cumplir sus leyes. En otros casos, el Estado adopta “una posición distante” (Slater y Kim 2015) ignorando el problema por falta de interés o por temor a los costos que implica exigir el cumplimiento de la Ley; es decir, “hacerse de la vista gorda” (Amengual y Dargent 2020) hasta que la presión de los actores sociales lo obliguen a actuar. Y muchas veces, no actúa y evita enfrentar los problemas por temor a las movilizaciones, la toma de carreteras, etc.

Otro de los hallazgos nos muestra a un Estado que frente a las demandas sociales responde dando leyes, como si éstas por sí solas arreglaran los problemas, pues “somos un país donde muy frecuentemente la Ley no se cumple y sin embargo damos excesiva importancia a la aprobación de las normas” (Dargent 2015: 20). En este caso, todas las normas dictadas por el Estado no han resuelto el problema de la contaminación ambiental de La Oroya, pese a que el PAMA se aprobó hace 23 años y han transcurrido siete gobiernos que han ido heredándose el problema. Los hallazgos también nos muestran a un Estado que no sólo falla en el diseño de sus políticas y normas sino también en su implementación; a un Estado que no hace seguimiento ni evaluación de los resultados de sus intervenciones y que sólo actúa cuando se cumplen los plazos o estalla nuevamente el conflicto y respondiendo, generalmente, con nuevas normas.

Entonces, una lección que nos deja este caso es que para que el Estado resuelva en forma definitiva las demandas sociales y brinde servicios de calidad al ciudadano no sólo debe mejorar significativamente el diseño de sus políticas públicas sino también su ejecución haciendo un seguimiento sistemático y una evaluación permanente a la implementación y, de ser el caso, adoptando oportunamente las acciones correctivas en base a la información obtenida en este proceso.

En el ámbito institucional, los hallazgos evidencian a un Estado débil institucionalmente porque no ha sido capaz de hacer cumplir sus normas o porque las ha cambiado frecuentemente y hasta de manera contradictoria. Así, por ejemplo, ha diseñado normas “insignificantes” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019) para “complacer a la audiencia” pero sin ningún efecto real como, por ejemplo, las leyes que “declaran en emergencia ambiental a la ciudad de La Oroya” o normas “de

adorno” (Levitsky y Murillo 2014) sin la intención de hacerlas cumplir seriamente como, por ejemplo, aprobar un ECA Aire para SO₂ de 20 ug/m³, el más exigente del mundo (Canadá 300, Chile 250, Australia 210) que no pudo entrar en vigencia (D.S. N° 006-2013-MINAM) y que, finalmente, fue modificado a un valor de 250 ug/m³ en el año 2017.

Una lección que nos deja estos hallazgos es que cuando el Estado diseñe sus normas no sólo debe considerar el objetivo de la norma (el “qué”) sino también la viabilidad de su implementación (el “cómo”) y en base a ello construir su fortaleza institucional, factor importante para que pueda lograr sus objetivos (Brinks, Levitsky y Murillo 2019; Crawford y Ostrom 1995; North 1993).

Sobre la capacidad estatal, mi tesis contribuye al debate respecto a su definición y operacionalización. A pesar de que la capacidad estatal es “un concepto crítico” y “un elemento central” de la ciencia política (Hanson y Sigman 2013; Ottervik 2013) y de su enorme importancia para el desarrollo de un país (Bersch, Praca y Taylor 2013; Fukuyama 2004; Grindle 1996; Hilderbrand y Grindle 1997; Skocpol 2007;) el concepto de capacidad estatal sigue en busca de una definición y medición precisa (Hendrix 2010, Mizrahi 2004); por ello, uno de los grandes desafíos que enfrentan los académicos, políticos y gobernantes es cómo definir y medir la capacidad del Estado (Fukuyama 2013).

Al respecto, mi tesis muestra que la definición de capacidad estatal está relacionada con la respuesta a la pregunta “capacidad para qué” (Bertranou 2015) porque de ella dependerá los componentes o dimensiones a considerar en la definición. Y, respecto a la operacionalización de la capacidad estatal; es decir, a su evaluación o medición, los hallazgos nos muestran la dificultad de construir

indicadores cuantitativos para medir la capacidad estatal (quizás es más factible, por ejemplo, construir indicadores cuantitativos para medir la capacidad del Estado para resolver el problema de la inseguridad ciudadana); por ello, en este caso, se han observado y analizado comportamientos (decisiones y acciones) del Estado que capturan bien un determinado nivel de capacidad en cada una de las dimensiones consideradas en la definición, de acuerdo con lo que Grindle (1996) denomina “características que un Estado capaz debería tener”.

En suma, los hallazgos de mi tesis enriquecen el debate académico sobre el funcionamiento del Estado en el Perú y contribuyen a una mejor comprensión sobre la definición y operacionalización de la capacidad estatal, elemento crucial para explicar los resultados de la acción del Estado en el crecimiento económico, la estabilidad democrática, la provisión de bienestar social y la seguridad (Soifer y Von Hau 2008).

Por otro lado, esta tesis aporta suficiente evidencia empírica que demuestra que los factores que explican la coalición entre pobladores y trabajadores para apoyar a la empresa y presionar al Estado, tienen que ver principalmente con la defensa de sus intereses económicos, sociales y políticos; la dependencia económica estructural de la población de las operaciones del CMLO; una actitud pasiva de pobladores y trabajadores frente a la contaminación ambiental, una mayor valoración al trabajo que a la salud (un *trade-off* entre salud y trabajo) y con un conjunto de factores sociales y culturales. En esta línea, mis hallazgos demuestran que el conflicto social de La Oroya, no es un conflicto socioambiental donde está en juego la defensa del medio ambiente, un determinado modelo de desarrollo o el acceso a los recursos naturales (De Echave et al. 2009; Revesz y Diez 2006; Tanaka,

Zárate y Huber 2011) sino un conflicto social donde se funden y confunden en una amalgama muy compleja los metales que se refinan en el CMLO con los intereses económicos, sociales y políticos de los actores teniendo como trasfondo sus “preocupaciones ambientales” (Folchi 2001).

Los resultados de mi tesis también tienen implicancias para la minería y su relación con la conflictividad social en el Perú ya que esta actividad es el motor del crecimiento económico pero enfrenta una conflictividad social que la paraliza. La minería representa el 9.4% del PBI, el 61% de las exportaciones y el 10.8% del total de ingresos recaudados por la SUNAT (MINEM 2019a) que ha permitido transferir 43 918 millones de soles, entre el 2008 y 2018, por concepto de canon a los gobiernos subnacionales (SNMPE 2018: 13); en esta línea, las inversiones mineras son cruciales para el futuro de nuestra economía pues al año 2019 la cartera de inversión en minería estaba compuesta por 48 proyectos con una inversión total de US\$ 59 000 millones (MINEM 2019b).

Sin embargo, para que estos proyectos puedan ejecutarse es fundamental que el Estado responda con eficacia a los conflictos sociales (Tanaka 2011) ya que la conflictividad social ha ocasionado en los últimos años la paralización de varios proyectos mineros que significan una inversión de más de US\$ 10 300 millones (Conga en Cajamarca con US\$4800 millones; Río Blanco en Piura con US\$2500 millones; Cañariaco en Lambayeque con 1600 millones; Tía María en Arequipa con US\$ 1400 y Santa Ana en Puno con una inversión de US\$71 millones) (El Comercio 2019a).

Para que el Estado pueda “encausar institucional y pacíficamente los conflictos” (De Echave y otros 2009) y facilitar la ejecución de los proyectos mineros

para que contribuyan al desarrollo económico y social del país, algunas lecciones de esta tesis pueden ayudar a este propósito como, por ejemplo, mejorar la institucionalidad ambiental (las reglas de juego y la organización estatal para una mejor intervención) y la gestión ambiental (licencias ambientales, estándares, fiscalización) así como los mecanismos de distribución y de transparencia en el uso de los recursos generados por la minería (el canon); asimismo, mejorar los mecanismos de coordinación entre sectores y los tres niveles de gobierno para formular políticas y estrategias articuladas, promover el diálogo y saber escuchar a todos los actores.

Además, identificados los déficits de capacidad estatal para abordar eficazmente los conflictos sociales vinculados a la minería, el Estado debe tomar acciones para desarrollar sus capacidades “no simplemente en el sentido de la pericia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz” (Evans 2007: 18). Para desarrollar estas capacidades estatales se requiere, entre otras acciones, profesionalizar a la burocracia, diseñar estructuras administrativas simples y descentralizadas, de fuertes culturas organizacionales basadas en el trabajo en equipo y una promoción basada en el desempeño, de redes efectivas de comunicación y de buenas prácticas de gestión orientada a resultados y a servir al ciudadano (Gridle y Hilderbrand 1995).

Finalmente, si bien no se pretende que los hallazgos de esta investigación se puedan “generalizar de manera estadística” a un universo de casos por ser una investigación cualitativa (Hernández Sampieri et al. 2014; Yin 2014) donde los hechos no pueden separarse de un determinado contexto espacio-tiempo (Gerring

2007; Neuman 2009; Passeron 2011), estos resultados sí pueden “ampliar y enriquecer el repertorio de construcciones sociales disponibles” para estudiar otros casos (Donmoyer 2009) haciendo una “generalización analítica” (Yin 2014); es decir, aplicando a otros casos los conceptos y las teorías que me han permitido describir, analizar y explicar este caso emblemático y responder las preguntas de investigación.



Referencias bibliográficas

ACTIVOS MINEROS

2020 Memoria anual 2019. Lima: AMSAC.

AMAYA, Oscar

2012 *El Desarrollo Sostenible y el derecho Fundamental a gozar de un ambiente sano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

AMENGUAL, Matthew

2016 *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. New York: Cambridge University Press.

AMENGUAL, Matthew and Eduardo DARGENT

2020 "The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity". In BRINKS, Daniel; Steven LEVITSKY y Victoria MURILLO (Eds.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. New York: Cambridge University Press, pp. 161-182. DOI: 10.1017/9781108776608.007.

ARENDRT, Hannah

2005 *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.

ARZOBISPADO DE HUANCAYO

2017 *Comunicado ante la dramática situación que vive La Oroya*. Huancayo, 13 de julio.

2016 *Posición del Arzobispado de Huancayo ante la situación que vive La Oroya*. Huancayo, 21 de julio.

2012a *Pronunciamiento: Frente al mal no hay que callar*. Huancayo, 29 de febrero.

2012b *Testimonio de Monseñor ante el Subcomité de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos*. Washington 19 de julio. Recuperado de <http://www.arzobispadodehuancayo.org/?idt=10&id=225&web=documentos>

- s/f *Mesa de Diálogo Ambiental*. Recuperado de <http://www.arzobispadodehuancayo.org/?idt=6&id=92&web=proyectos>
- BALVÍN, Doris y José LÓPEZ
2002 *Medio Ambiente, Minería y Sociedad: Una Mirada Distinta*. Lima: Asociación Civil Labor.
- BANCO MUNDIAL
2018 *Datos sobre Desarrollo: Indicadores*. Recuperado de <https://databank.bancomundial.org/home.aspx>
- 1997 *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- BANDYOPADHYAY, Siddhartha and Kalyan CHATTERJEE
2012 “Models of Coalition Formation in Multilateral Negotiations”. *The Oxford Handbook of Economic Conflict Resolution*.
DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199730858.013.0007.
- BARAYBAR, Viviana and Eduardo DARGENT
2019 “State Responses To The Gold Rush In The Andes (2004-2018): The politics of state action (and inaction)”. *Cuaderno de Trabajo N° 48 (edición digital)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/136973>
- BARRANTES, Roxana
2014 “¿Cómo financiar la fiscalización ambiental?” *El financiamiento de la fiscalización ambiental en el Perú: El aporte por regulación que percibe el OEFA*. Lima: OEFA.
- BEBBINGTON, Anthony and Denise HUMPHREYS
2009 “Actores y ambientalistas: conflictos socio-ambientales en Perú”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*. Quito: FLACSO, número 35, pp. 117-128.

BENFORD, Robert and David SNOW

- 1994 “Marcos de Acción Colectiva y Campos de Identidad en la Construcción Social de los Movimientos”. En GUSFIELD, Joseph y Enrique LARAÑA (Eds.) *Los Nuevos Movimientos Sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 221-252.

BERSCH, Katherine; Sérgio PRACA and Matthew TAYLOR

- 2013 *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference, Washington D.C.

BERTRANOU, Julián

- 2015 “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Buenos Aires, año 3, número 4, pp. 37-59.

BESLEY, Timothy and Torsten PERSSON

- 2010 “State capacity, conflict and development”. *Journal of the Econometric Society*. Princeton NJ, volumen 78, número 1, pp. 1-34. DOI: 10.3982/ECTA8073.

BLACKSMITH INSTITUTE

- 2007 *The World's Worst Polluted Places: The Top Ten*. Recuperado de <http://www.worstpolluted.org/>

- 2006 *The World's Worst Polluted Places, The Top 10*. Recuperado de <http://www.worstpolluted.org/reports/file/10worst2.pdf>

BOBBIO, Norberto

- 1989 *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

BONILLA, Heraclio

- 1974 *El minero de los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BRAVO, José

1926 "Informe sobre los humos de La Oroya". *Boletín del Cuerpo de Ingenieros de Minas del Perú N° 108*. Lima: Ministerio de Fomento.

BRAVO, Fernando

2012 *El problema ambiental de La Oroya y su construcción social y política a través del análisis de las propuestas institucionales, legales y participativas de remediación*. Tesis de maestría en Desarrollo Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

BRINKS, Daniel; Steven LEVITSKY and María Victoria MURILLO

2019 *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
DOI: 10.1017/9781108772211.

BURGOS, Alonso

2011 "Doe Run: La contaminación invisible". *Revista Ideele*. Lima, número 215, pp. 39-41.

BURTON, John

1989 *La resolución de conflictos como sistema político*. Virginia USA: ICAR, George Mason University.

CARETAS

2009a "La Oroya se abre paso". Lima, 25 de junio, número 2084.

2009b "Doe Run al caballazo". Lima, 13 de agosto, número 2091.

CARDENAS, Mauricio

2015 "Capacidad estatal en América Latina". En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: CAF, pp. 59-106.

CASTRO, Jorge; Doris CHIRINOS y Elva RIOS

2013 "Niveles de plomo en gestantes y neonatos en la ciudad de La Oroya, Perú". *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. Lima, volumen 30, número 3, pp. 393-398.

CEDERSTAV, Ana y Alberto BARANDIARÁN

2002 *La Oroya no Espera*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).

CENTENO, Miguel; Atul KOHLI and Deborah YASHAR

2017 “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics”. In CENTENO M., A. KOHLI y D. YASHAR (Eds.) *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
DOI:10.1017/CBO9781316665657.002.

CENTRAL DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA OROYA

2009 “Acuerdo de la Asamblea de las Organizaciones Sociales de la Provincia de Yauli-La Oroya”. La Oroya, 22 de agosto.

CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES (CIADI)

2016 *Laudo Parcial sobre Jurisdicción, UNCT/13/1*. París. Recuperado de <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7435.pdf>

CHUDNOVSKY, Mariana

2015 “Introducción: Por qué capacidades estatales”. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: CAF, pp.15-23.

COLEMAN, Peter

2014 “Power and conflicto”. En COLEMAN, Peter; Morton DEUTSCH y Eric MARCUS (Eds.). *The handbook of conflict resolution: Theory and practice*. California, USA: John Wiley & Sons, pp. 137-167.

COMITÉ ESPECIAL DE PRIVATIZACIÓN DE CENTROMIN PERÚ (CEPRI CENTROMIN)

1999 *Libro Blanco General de la Privatización Fraccionada de CENTROMÍN PERÚ S. A.* Lima: PROINVERSIÓN.

s/f *Libro Blanco Post Privatización de la empresa METALOROYA S.A.* Lima: PROINVERSIÓN.

COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS)

- 2009 “Resistir y construir, a favor de la calidad de vida: Con Iglesia, salud pública y gestión ambiental”. *América Latina: Riqueza privada, pobreza pública*. Quito, Ecuador: CIDSE & ALAI, pp. 165-188.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

- 2009 *Informe N° 76/09*. Petición 1473-06. Washington DC, USA. Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Peru1473-06.sp.htm>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2018 *Ley N° 30844. Ley que modifica la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal*. Lima, 24 de agosto.
- 2016 *Ley N° 30502. Ley que autoriza la prórroga extraordinaria a los procesos concursales que se encuentren en etapa de disolución y liquidación en marcha*. Lima, 26 de agosto.
- 2014 *Ley N° 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*. Lima, 11 de julio.
- 2010 *Mensaje del Presidente del Perú, Alan García Pérez, ante el Congreso de la República*. <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes-presidenciales/>
- 2009 *Mensaje del Presidente del Perú, Alan García Pérez, ante el Congreso de la República*. <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes-presidenciales/>
- 2009 *Ley N° 29410. Ley que prorroga el plazo para el financiamiento y la culminación del proyecto Planta de Ácido Sulfúrico y modificación del Circuito de Cobre del Complejo Metalúrgico de La Oroya*. Lima, del 25 de setiembre.

- 2007 *El problema de salud pública ambiental en La Oroya. Informe Parlamentario, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.* Lima: Congreso de la República.
- 2005 *Ley N° 28611. Ley general del ambiente.* Lima, 13 de octubre.
- 2004 *Acta N° 18 de la Comisión de Ambiente y Ecología.* Lima, 14 de abril.
- 2003 *Informe Final de la Subcomisión Investigadora del cumplimiento de los PAMA y EIA de las Empresas Mineras.* Lima: Congreso de la República.
- 2002 *Ley N° 27809. Ley General del Sistema Concursal.* Lima, 5 de agosto.
- 1994 *Ley N° 26410. Ley del Consejo Nacional del Ambiente.* Lima, 16 de diciembre
- 1927 *Mensaje del Presidente del Perú Augusto Bernardino Leguía Salcedo ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 1927.* Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes-presidenciales/>

CONTRERAS, Carlos

- 1988 *Mineros y campesinos en los andes.* Segunda Edición. Lima: IEP.

CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (CONAM)

- 2007 *Plan de Contingencia para Estados de Alerta por Contaminación del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya.* Lima: CONAM.
- 2006 *Plan de Acción para la mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya.* Lima: CONAM.
- 2004 *Diagnóstico de Línea de Base de calidad del aire de La Oroya.* Lima: CONAM.

CONSORCIO UNIÓN PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (UNES)

- 2002 *Situación ambiental del aire, aguas y suelos en la Provincia de Yauli - La Oroya.* La Oroya: Consorcio UNES.

2000 *Evaluación de niveles de plomo y factores de exposición en gestantes y niños menores de 3 años de la ciudad de La Oroya*. La Oroya: Consorcio UNES.

COOPERACIÓN

2011 *La Oroya en su laberinto. ¿Derecho al trabajo o derecho a la salud?* Lima: Cooperación.

2006 *Informe de conflictos mineros: Los casos de Majaz, Las bambas, Tintaya y La Oroya*. Lima: Cooperación.

CORBETTA, Piergiorgio

2003 *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid, España: McGraw-Hill.

CORONEL, Luis y MALLMA Marisol

2013 *Factores del conflicto socioambiental entre el Estado, la empresa Doe Run y la sociedad civil en la ciudad de La Oroya-Región Junín*. Tesis de licenciatura en Sociología. Huancayo: Universidad Nacional del Centro del Perú.

COSER, Lewis

1961 *Las Funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.

CRAWFORD, Sue and Elinor OSTROM

1995 "A Grammar of Institutions". *American Political Science Review*, volumen 89, número 3, pp. 582–600. DOI: 10.2307 / 2082975.

CRESWELL, John

2014 *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Cuarta Edición. California, EE.UU.: SAGE Publications, Inc.

CURLE, Adam

1978 *Conflictividad y pacificación*. Barcelona: Herder.

DAFT, Richard

2011 *Teoría y Diseño Organizacional*. México: Cengage Learning.

DAHL, Robert

2010 *¿Quién gobierna?, democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

1957 "The concept of Power". *Behavioral Science*, número 2, pp. 201-215.
DOI: 10.1002/bs.3830020303.

DAHRENDORF, Ralf

1996 "Elementos para una teoría del conflicto social". *La sociología. Textos fundamentales*. Madrid, pp. 331-354.

1971 *Sociedad y Libertad: hacia un análisis sociológico de la actualidad* Madrid: Tecnos.

DARGENT, Eduardo

2015 "Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante". *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, volumen 2, número 4, pp. 11-22.

2014 "Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú". *Apuntes CIUP*. Lima, número 74, pp. 9-40.

2012 *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

DE ECHAVE, José y otros

2009 *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC y CIES.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2015 *Reporte de Conflictos Sociales N° 142*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2013 *Reporte de Conflictos Sociales N° 116*. Lima: Defensoría del Pueblo.

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

2005 *Reporte de Conflictos Sociales N° 11*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEWIND, Adrian

1975 "From Peasants to Miners: The Background to Strikes in the Mines of Peru".
Science & Society. New York, volumen 39, número 1, pp. 44 – 72.

DIERMEIER, Daniel

2009 "Coalition Government". *The Oxford Handbook of Political Economy*.
DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548477.003.0009.

DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL (DIGESA)

2005 *Inventario de emisiones cuenca atmosférica de la ciudad de La Oroya*.
Lima: DIGESA.

1999 *Estudio de plomo en sangre en una población seleccionada de La Oroya*.
Lima: DIGESA.

DOE RUN PERÚ

2013 *CMLO: Minería y desarrollo sostenible*. BCR Encuentro Económico Región Junín.
La Oroya: DRP.

2011a *El modelo de Responsabilidad Social Corporativa de Doe Run Perú en La Oroya*.
La Oroya: DRP.

2011b *Acciones del gobierno en contra de Doe Run Perú violarían el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y el Perú*. Comunicado. El Comercio.
Lima, 5 de enero.

2010 *La viabilidad futura del La Oroya requiere que el gobierno peruano honre sus obligaciones contractuales con Doe Run Perú*. Lima, 20 de junio.

2009 *Importancia y perspectivas de Doe Run Perú*. La Oroya, 31 de marzo.

2005 *Solicitud de Prórroga Excepcional del plazo para la ejecución del proyecto Plantas de Ácido Sulfúrico*. Escrito N° 1579697. Lima: Doe Run Perú.

2002 *Estudio de niveles de plomo en la sangre de la población en La Oroya 2000–2001*.
La Oroya: Doe Run Perú.

DONMOYER, Robert

2009 “Generalizability and the Single-Case Study”. En GOMM, Roger; Martyn
HAMMERSLEY y Peter FOSTER (Eds.). *Case Study Method*. London: SAGE
Publications. DOI: 10.4135/9780857024367.d7.

EATON, Kent

2012 “The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and
deficits”. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, volumen 32, número 3,
pp. 643-657. DOI. 10.4067/S0718-090X2012000300008.

EL COMERCIO

2019a “Caso de oroínos vs. Doe Run avanza en EE.UU”. Lima, 11 de marzo.

2019b “Los proyectos mineros por US\$10.300 millones de la última década que están
paralizados”. Lima, 14 de setiembre.

2016a “Marcha por la desigualdad”. Lima, 8 de julio.

2016b “Los muertos vivientes”. Lima, 7 de agosto.

2016c “PPK buscará reactivar el complejo metalúrgico de La Oroya”. Lima 7 de julio.

2015a “La Oroya: Pobladores exigen que se defina venta de Doe Run”.
Lima, 10 de junio.

2015b “La Oroya: Nosotros le decimos sí a la inversión minera”. Lima, 24 de junio.

2015c “El panorama en La Oroya en el segundo día de paro”. Lima, 12 de agosto.

2015d “Fuerzas Armadas intervendrán en La Oroya por casi un mes”.
Lima, 12 de agosto.

- 2012 “Oxfam pidió a Congreso de EE.UU. no avale reapertura de Doe Run”.
Lima, 12 de abril.
- 2010a “Gobierno: El plazo para Doe Run es improrrogable”. Lima, 22 de junio.
- 2010b “Cierre de Doe Run: La Oroya se convierte en un pueblo fantasma”.
Lima, 3 de setiembre.
- 2009a “Minera Doe Run anuncia paralización del 95% de sus operaciones”.
Lima, 25 de marzo.
- 2009b “Presidente García ofrece dar una “solución realista” al caso Doe Run”.
Lima, 15 de agosto.
- 2009c “Deciden dar a Doe Run plazo adicional de 20 meses para que culmine su
PAMA”. Lima, 17 de setiembre.
- 2009e “Doe Run: Extremos de la irresponsabilidad empresarial”.
Lima, 24 de setiembre.
- 2009f “Doe Run se sale con la suya en el Parlamento”. Lima, 25 de setiembre.
- 2006a “Alcalde de La Oroya suspende paro en respaldo a minera Doe Run”.
Lima, 14 de febrero.
- 2006b “Solución de contenciosos allana el camino del TLC”. Lima, 11 de julio.

EVANS, Peter

- 2007 “El Estado como problema y como solución”. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*.
Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp.17-54.

EVANS, Peter and James RAUCH

1999 "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, volumen 64, número 5, pp.748-765.

FENG, Yi

2006 Sources of Political Capacity: A Case Study of China. *International Studies Review*, volumen 8, número 4, pp. 597-606. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2006.00628.x

FLORES GALINDO, Alberto

1983 *Los mineros de la Cerro de Pasco 1900-1930*. Segunda Edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

FLORES, Geraldo

2012 *Actores y procesos sociales en La Oroya (1999-2009): un análisis de los discursos de la empresa Doe Run Perú, de sus trabajadores y de dos medios de comunicación escrita*. Tesis para optar el grado de Magíster en Lingüística con mención en Estudios Andinos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

FOLCHI, Mauricio

2001 "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas". *Ecología política*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, número 22, pp. 79-100.

FUKUYAMA, Francis

2013 "What is governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. New Jersey, volumen 26, número 3, pp. 347-368. DOI. 10.1111/gove.12035.

2004 *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

1998 *La Confianza (Trust)*. Barcelona: Ediciones B.

GALTUNG, Johan

2003 *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización.*

Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz.

GEDDES, Bárbara

1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America.* Berkeley:

University of California Press.

GERRING, John

2007 *Case study research: principles and practices.* New York, USA: Cambridge

University Press.

GESTIÓN

2015 “Dejando todo para mañana”. Lima, 13 de agosto.

2012 “La Oroya pierde S/. 500,000 diarios por paralización”. Lima, 19 de abril.

2009 “El poco respeto a las normas ambientales”. Lima, 29 de setiembre.

GIDDENS, Anthony

2012 *Sociología.* Sexta Edición. Madrid: Alianza Editorial.

GRAHAM, Andrew

2012 “Military Coalitions in War”. *The Oxford Handbook of War.*

DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199562930.013.0022.

GRINDLE, Merilee

2009 “La brecha de la implementación”. En MARIÑEZ, Freddy y Vidal GARZA (Eds.).

Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México: EGAP-CERALE- Porrúa, pp. 33-57.

1997 “The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations and

Institutions”. En GRINDLE, Merilee (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries.* Cambridge: Harvard University Press.

1996 *Challenging the State: Crisis and innovation in Latin America and Africa*.
Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press.

GRINDLE, Merilee and Mary HILDERBRAND

1995 "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?". En
Public Administration and Development, volumen 15, número 5, pp. 441-463.
DOI: 10.1002/pad.4230150502.

HAMEL, Jacques; Stéphane DUFOUR and Dominic FORTIN

1993 *Qualitative Research Methods: Case Study Methods*. California, EE.UU.: SAGE
Publications, Inc. DOI: 10.4135/9781412983587.

HANSON, Jonathan and Rachel SIGMAN

2013 "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative
Political Research". *American Political Science Association 2011 Annual
Meeting Paper*. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=1899933>.

HENDRIX, Cullen

2010 "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the
study of civil conflict". *Journal of Peace Research*. Oslo, Noruega, volumen
47, número 3, pp. 273-285. DOI: 10.1177/0022343310361838.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, Roberto; Carlos FERNÁNDEZ y María BAPTISTA

2014 *Metodología de la Investigación*. Sexta Edición. México D.F.: McGraw-Hill
Education.

HILDERBRAND, Mary and Merilee GRINDLE

1997 "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?". En
GRINDLE, Merilee (Ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the
Public Sector of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.

HOBBS, Thomas

2004 *Leviatán o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. Madrid:
Alianza Editorial.

HOLMBERG, Sören and Bo ROTHSTEIN

- 2012 “Introduction: Political Science and the Importance of Good Government”. En HOLMBERG, S. y B. ROTHSTEIN (Eds.) *Good Government: The Relevance of Political Science*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing.
DOI: 10.4337 / 9780857934932.

HOLLAND, Alisha

- 2017 *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

HUAROC, Vladimiro

- 2009a “Carta del Presidente Regional de Junín al Presidente de la República Doctor Alan García sobre el caso Doe Run”. Huancayo, 19 de setiembre.
- 2009b “Carta abierta: El caso Doe Run Perú, triunfó la cordura del pueblo, la actitud responsable de los trabajadores y la mediación dialogante del Gobierno Regional”. Huancayo, 29 de setiembre.

INNOVAPUCP CONSULTORÍA Y SERVICIOS INTEGRADOS

- 2006 *Evaluación del impacto socioeconómico del Complejo Metalúrgico La Oroya*. Lima: INNOVAPUCP.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (INDECOPI)

- 2020 *Expediente N° 0033-2010/CCO-INDECOPI. Procedimiento Concursal Ordinario de Doe Run Perú*. Lima: Comisión de Procedimientos Concursales.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 2018 *Censos Nacionales 2017, Resultados Definitivos, Junín*. Lima: INEI.

- 2016 *Estimaciones y Proyecciones de Población*. Lima: INEI.

INTEGRAL CONSULTING

- 2005 *Informe del Estudio de riego para la salud humana, Complejo Metalúrgico de La Oroya*. Washington: Integral Consulting.

IRVIN, Renée and John STANSBURY

- 2004 “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. Washington DC, volumen 64, número 1, pp.55-65.
Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3542626>.

KRUIJT, Dirk y Menno VELLINGA

- 1987 *La Cerro y el proletariado minero-metalúrgico*. Lima: Asociación Trabajo y Cultura.
- 1983 *Estado, clase obrera y empresa transnacional. El caso de la minería peruana, 1900- 1980*. México: Siglo XXI.
- 1980 “Las huelgas en la Cerro de Pasco Corporation (1902-1974): Los factores internos”. *Revista Mexicana de Sociología*. México, volumen 42, número 4, pp. 1497-1588.

KURTZ, Marcus

- 2013 *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

LA REPÚBLICA

- 2015 “Alcalde de La Oroya: Que el Gobierno le dé una solución política al conflicto”. Lima, 12 de agosto del 2015.
- 2012 “Gobierno garantiza la estabilidad laboral a los trabajadores de Doe Run”. Lima, 24 de abril.
- 2010a “Doe Run se burla del gobierno”. Lima, 3 de agosto.
- 2010b “Pasarían caso Doe Run para el próximo gobierno”. Lima, 1 de octubre.
- 2010c “El gobierno alista un plan B ante el inminente cierre de Doe Run”. Lima, 22 de junio.

- 2009a “9 mil cartas de protesta contra minera Doe Run”. Lima, 22 de abril.
- 2009b “Ventana para prorrogar PAMA de Doe Run”. Lima, 6 de mayo.
- 2009c “Demandan no ampliar plazo del PAMA a Doe Run”. Lima, 24 de mayo.
- 2009d “Doe Run vuelve a imponer su Ley”. Lima, 13 de setiembre.
- 2009e “Sector privado lanzó salvavidas a Doe Run”. Lima, 3 de abril.
- 2009f “Qué vergüenza: Dan ley para Doe Run”. Lima, 25 de setiembre.
- 2009g “Trabajadores de Doe Run evalúan propuesta para levantar su huelga”.
Lima, 24 de junio.
- 2009h “Trabajadores se allanan al plan de Doe Run”. Lima, 4 de julio.
- 2009i “Protesta en La Oroya deja un policía muerto”. Lima, 22 de setiembre.

LEDERACH, John

- 2014 *The Little Book of Conflict Transformation*. New York: Good Books.
- 1990 “Elementos para la resolución de conflictos”. *Educación en Derechos Humanos*.
Uruguay, número 11, pp. 135-156.

LEUNG, Lawrence

- 2015 “Validity, reliability, and generalizability in qualitative research”. *Journal of Family Medicine and Primary Care*. Volumen 4, número 3, pp. 324-327.
DOI: 10.4103/2249-4863.161306.

LEUNG, Kwok

- 1988 “Some Determinants of Conflict Avoidance”. *Journal of Cross-Cultural Psychology*. Volumen 19, número 1, pp. 125-136.
DOI. 10.1177/0022002188019001009.

LEZAMA, José

2004 *La construcción social y política del medio ambiente*. México: El Colegio de México.

LEVITSKY, Steven and María Victoria MURILLO

2014 “Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America.” In BRINKS, Daniel; LEIRAS, Marcelo y MAINWARING, Scott (Eds.). *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O’Donnell*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press.

LONG, Norman and Bryan ROBERTS

2001 *Mineros, campesinos y empresarios en la sierra central del Perú*. Lima: IEP.

MAHONEY, James and Kathleen THELEN

2010 “A Theory of Gradual Institutional Change.” In MAHONEY J. y K. THELEN (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–37.

MAINWARING, Scott

2009 “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina”. En TANAKA Martín (Ed.) *La Nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos*. Lima: IEP.

MANN, Michael

2007 “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 55-77.

MALLON, Florencia

1983 *The Defense of Community in Peru’s Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860–1940*. Princeton: Princeton University Press.

McADAM, Doug; Sidney TARROW and Charles TILLY

2001 *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

McADAM, Doug; John McCARTHY and Mayer ZALD (Eds.)

1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCAMMON, Holly and Moo MINYOUNG

2015 "Social Movement Coalitions". *The Oxford Handbook of Social Movements*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199678402.013.38.

McCARTHY, John and Mayer ZALD

1977 "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology*. Volumen 82, número 6, pp. 1212-1241. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2777934?seq=1#page_scan_tab_contents.

MELUCCI, Alberto

1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F.: El Colegio de México.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2019a "Cartera de proyectos de construcción minera". Lima: MEM.

2019b "Anuario Minero 2018". Lima: MEM.

2018 "MEM respalda dar solución al problema del Complejo Metalúrgico de La Oroya". Lima, Nota de Prensa N° 055-18, 26 de abril.

2017 "Ministra Cayetana Aljovín se reunió en La Oroya con trabajadores de Doe Run". Lima, Nota de Prensa N° 203-17, 14 de noviembre.

2016 *Reporte de Sanciones y Multas impuestas a Doe Run Perú 1997 – 2006*. Respuesta a consulta del autor. Lima: MEM.

- 2015a *Informe N° 581-2015-MEM-DGAAM/DNAM/ DGAM/CMLO*. Lima: MEM.
- 2015b “MEM instalará Comité Técnico para atender problemática del complejo Metalúrgico de La Oroya y la mina Cobriza”.
Lima, Nota de Prensa N° 901-15, 12 setiembre.
- 2015c *R.D. N° 272-2015-MEM-DGAAM, Aprueban el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) del Complejo Metalúrgico de La Oroya*.
Lima, 10 de julio.
- 2014a *Anuario Minero 2014*. Lima: MEM.
- 2014b *Decreto Supremo N° 040-2014-EM. Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero*. Lima, 5 de noviembre.
- 2012a “Gobierno apoyará reinicio de operaciones de la refinería La Oroya”.
Lima, Nota de Prensa N° 041-12, 13 de enero.
- 2012b “Ministro Merino garantiza apoyo del Estado a trabajadores de Doe Run”. Lima, Nota de Prensa N° 051-12, 17 de enero.
- 2012c “Ministro Merino se reúne con autoridades de La Oroya por caso Doe Run”.
Lima, Nota de Prensa N° 204-12, 19 de abril.
- 2011 “Presidente Ollanta se compromete a resolver problema en Doe Run”.
Lima, Nota de Prensa N° 516-11, 29 de setiembre.
- 2009 “Ministro exhortó a Doe Run cumplir con tres condiciones para ampliar el PAMA”. Lima, Nota de Prensa N° 252-09, 23 de julio.
- 2006a *Escrito 1584006 del Comité Multisectorial*. Lima, 14 de enero.

- 2006b *Informe N° 118-2006-MEM-AAM. Informe Final sobre Solicitud de Prórroga Excepcional del Proyecto Plantas de Ácido Sulfúrico del PAMA del CMLO de Doe Run Perú.* Lima: MEM.
- 2006c *Resolución Ministerial N° 257-2006-MEM/DM. Aprobación de la Prórroga Excepcional del Proyecto Plantas de Ácido Sulfúrico.* Lima, 29 de mayo.
- 2004 *Decreto Supremo N° 046-2004-EM. Establecen disposiciones para la prórroga excepcional de plazos para el cumplimiento de proyectos medioambientales específicos contemplados en Programas de Adecuación y Manejo Ambiental.* Lima, 23 de diciembre.
- 1997 *Resolución Directoral N° 017-97-EM/DGM. Aprueban el PAMA del CMLO.* Lima 13 de enero.
- 1993 *Decreto Supremo N° 016-93-EM). Reglamento Ambiental para las Actividades Minero Metalúrgicas.* Lima, 28 de abril.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM)
- 2017 *Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM. Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire y establecen Disposiciones Complementarias.* Lima, 6 de junio.
- 2016 *La fiscalización ambiental en el Perú (2011-2015). Fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano.* Lima: MINAM.
- 2013 *Decreto Supremo N° 006-2013-MINAM. Aprueban Disposiciones Complementarias para la aplicación de Estándar de Calidad Ambiental (ECA) de Aire.* Lima, 18 de junio.
- 2012 *Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental. Informe Comisión Multisectorial.* Lima: MINAM.

2008 *Decreto Supremo N° 003- 2008-MINAM. Aprueban Estándares de Calidad Ambiental para Aire. Lima, 21 de agosto.*

MINISTERIO DE SALUD (MINSA)

2005 *Plan Operativo 2005 para el Control de Niveles de Plomo en Sangre en la Población Infantil y Gestantes de La Oroya Antigua. Lima: MINSA.*

MISSOURI EASTERN DISTRICT COURT

2011 *Defendants' Memorandum in opposition to plaintiffs' motion to remand and motion for sanctions, attorneys' fees and costos. Recuperado de <https://www.plainsite.org/dockets/ly3tbxdl/missouri-eastern-district-court/reid-et-al-v-doe-run-resources-corporation-et-al/>*

MIZRAHI, Terry; Beth ROSENTHAL and Jan IVERY

2013 "Coalitions, Collaborations, and Partnerships: Interorganizational Approaches to Social Change". *The Handbook of Community Practice*. California USA, pp. 383-402, SAGE Publications. DOI: 10.4135/9781412976640.n17.

MIZRAHI, Yamile

2004 *Capacity Enhancement Indicators: review of the literature*. Washington, D.C.: World Bank Institute.

MOVIMIENTO POR LA SALUD DE LA OROYA (MOSAO)

2005 *Posición del MOSAO sobre la solicitud de prórroga del plazo del PAMA del CMLO. Escrito N° 1579811. Lima, 29 de noviembre del 2005.*

MOVIMIENTO POR LA SALUD DE LA OROYA (MOSAO)

2009 *El Estado peruano debe reafirmar su autoridad y su rol garante de derechos frente a las presiones de Doe Run Perú. Comunicado. Lima, 18 de setiembre.*

2005 *Posición del MOSAO sobre la prórroga del plazo del PAMA del CMLO. Carta dirigida al Ministro de Energía y Minas. La Oroya, 29 de noviembre.*

2004 *La Oroya: No a las amenazas, sí a la salud y al trabajo. Comunicado. Lima, 20 de diciembre.*

NEUMAN, Lawrence

2009 *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. Sétima Edición. New Jersey, EE. UU.: Pearson.

NOHLEN, Dieter

2006 *El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Editorial Porrúa.

NORTH, Douglass

2005 *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.

1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

NUSSBAUM, Martha

2000 "The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis". *The Journal of Legal Studies*. Chicago USA, volumen 29, número 2, pp. 1005-1036. DOI: 10.1086/468103.

O'BRIEN, Pablo

2007 *Estado y Doe Run Perú: Relaciones peligrosas para la salud pública*. Lima: Forum Solidaridad Perú.

O'DONNELL, Guillermo

2008 "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Reforma y Democracia*. Caracas, número 42, pp. 5-30.

2004 "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD, pp. 149-192.

OLSON, Mancur

1992 *La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos*. México D.F.: Limusa.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

2016 *Procedimientos administrativos sancionadores concluidos a Doe Run Perú.*

Respuesta a consulta del autor. Lima: OEFA.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA (OSINERGMIN)

2016 *Consolidado de multas impuestas a Doe Run Perú.* Respuesta a consulta del

autor. Lima: OSINERGMIN.

2009 *PAMA del Complejo Metalúrgico de La Oroya, Avances al 29 de Enero del 2009.*

Lima: OSINERGMIN.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA (OSINERG)

2007 *Informe Examen Especial en el Complejo Metalúrgico La Oroya.*

Lima: OSINERGMIN.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

2015 *Intoxicación por plomo y salud. Nota descriptiva N° 379.* Ginebra: OMS Centro de

Prensa. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs379/es/>

OSZLAK, Oscar

1997 "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" *Reforma y Democracia*. Caracas,

número9, pp.1-41. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0029802.pdf>

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL

2007 "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de

investigación". *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el*

debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de

Modernización del Estado, pp. 555-583.

OTTERVIK, Mattias

2013 *Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax*

Compliance as Measure of State Capacity. Gothenburg: The Quality of

Government Institute, University of Gothenburg.

PAJUELO, Ramón

2005 *Medio ambiente y salud en La Oroya: Sistematización de un programa de intervención*. Lima: Cooperación.

PASSERON, Jean Claude

2011 *El razonamiento sociológico: el espacio comparativo de las pruebas históricas*. Madrid: Siglo XXI.

PEBE, Godofredo y otros

2008 “Niveles de plomo sanguíneo en recién nacidos de La Oroya, 2004-2005”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. Lima, número 4, pp. 355-360.

PELLIS, Arjaan

2019 “Reality effects of conflict avoidance in rewilding and ecotourism practices – the case of Western Iberia”. *Journal of Ecotourism*. Volumen 18, número 4, pp. 316-331. DOI:10.1080/14724049.2019.1579824.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2015 *Guía PUCP para el registro y el citado de fuentes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Dirección de Asuntos Académicos.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2012 *Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales*. Lima: USAID Perú y Prodescentralización.

2009 *Resolución Suprema N° 209-2009-PCM. Constituyen Comisión Multisectorial denominada “Comisión Técnica La Oroya”*. Lima, 18 de agosto.

PRZEWORSKI, Adam

2011 “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 143-168.

PUNCH, Keith

2013 *Introduction to social research: Quantitative and qualitative approaches*.
California, EE. UU.: SAGE Publications.

REVESZ, Bruno y Alejandro DIEZ

2006 "El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos
mineros)". En TOCHE, Eduardo (compilador). *Nuevos rostros en la escena
nacional*. Lima: DESCO, pp. 49- 88.

RICHARDSON, Julia

1995 "Avoidance as an active mode of conflict resolution". *Team Performance
Management*. Volumen 1, número 4, pp. 19-25.
DOI: 10.1108/13527599510096756.

ROTBURG, Robert

2003 "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators". In
ROTBURG R. (Ed.). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*.
Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 1-26.
DOI: 10.7864/j.ctvbd8j54.4.

ROTHSTEIN, Bo and Dietlind STOLLE

2008 "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust".
Comparative Politics. New York, volumen 40, número 4, pp. 441-459.
DOI: 10.2307/20434095.

SABATINI, Francisco

1997 "Conflictos ambientales en América Latina: Distribución de externalidades o
definición de derechos de propiedad". En SABATINI Francisco y Claudia
SEPÚLVEDA (Eds.). *Conflictos ambientales, entre la globalización y la sociedad
civil*. Santiago de Chile: CIPMA, pp.49-74.

SABATINI, Francisco y Claudia SEPÚLVEDA

- 1997 Presentación. En SABATINI Francisco y Claudia SEPÚLVEDA (Eds.). *Conflictos Ambientales, entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago de Chile: CIPMA, pp.9-19.

SAVOIA, Antonio and Kunal SEN

- 2015 “Measurement, evolution, determinantes and consequences of state capacity: A review of recent research” In *Journal of Economic Surveys*. Volumen 29, número 3, pp. pp. 441–458. DOI: 10.1111/joes.12065.

SCURRAH, Martin y otros

- 2008 “El caso de La Oroya”. En SCURRAH, Martín (Ed.). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP y OXFAM América, pp. 69-135.

SEMANA ECONÓMICA

- 2010 “SNMPE: se debería cerrar La Oroya y construir otra fundición”. Lima, 31 de mayo.

SHERMAN, Robert and Rodman WEBB

- 1988 “Qualitative research in education: A focus”. En SHERMAN, R. y R. WEBB (Eds.). *Qualitative research in education: Focus and methods*. London, UK.: Routledge Falmer, pp. 2-21.

SINDICATOS DE DOE RUN PERÚ

- 2009 “Comunicado N° 024-SC-2009”. La Oroya, 2 de agosto.

SKOCPOL, Theda

- 2007 “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp.169-202.

SLATER, Dan and Diana KIM

2015 “Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia”. In *Trans Regional and National Studies of Southeast Asia*. Cambridge University Press, volumen 3, número 1, pp. 25-44. DOI: 10.1017/trn.2014.14.

SOCIEDAD DE COMERCIO EXTERIOR DEL PERÚ (COMEXPERÚ)

2008 *Exportaciones Mineras 2007-2008*. Lima: COMEXPERÚ.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA (SNMPE)

2018 “Memoria Anual 2018”. Lima: SNMPE.

SOIFER, Hillel

2015 *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

2012 “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen 32, número 3, pp. 585-598. DOI: 10.4067/S0718-090X2012000300004.

SOIFER, Hillel and Mathias VOM HAU

2008 “Unpacking the strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power”. *Studies in Comparative International Development*. New York, volumen 43, números 3-4, pp. 219-230. DOI: 10.1007/s12116-008-9030-z.

STEPAN, Alfred

1978 *The State and Society: Perú in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press.

STEWART, Susan

2012 *Conflict Resolution*. London: Waterside Press.

SUBIRATS, Joan y otros

2012 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

SULMONT, Denis y Marcel VALCARCEL

1993 *Vetas del Futuro: educación y cultura en las minas del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)

2008 “Estadísticas de Comercio Exterior”. *Anuario Estadístico 2007/2006/2005*. Lima: SUNAT.

TANAKA, Martín

2013 *El futuro de los conflictos sociales en el Perú*. Documento preparado para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/conflictossocialesfuturo.pdf>

2012 *En busca del eslabón perdido: Coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural*. Documento de Trabajo N° 111. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

2011 *¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Y ¿Qué hacer al respecto?* Informe Final X Concurso de Investigación ACDI – IDRC 2008. Lima: CIES – IEP.

2010 “El Estado, viejo desconocido”. En TANAKA Martín (Ed.). *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, Martín; Patricia ZÁRATE y Ludwig HUBER

2011 *Mapa de la conflictividad social en el Perú: análisis de sus principales causas*. Lima: PREV-CON PCM.

TARROW, Sidney

1997 *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

THE RENCO GROUP

2010a *"Claimant's Notice of Intent to Commence Arbitration Under United States Peru Trade Promotion Agreement"*. New York, 29 de diciembre. Recuperado de <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0713.pdf>

2010b *The Renco Group, Inc. exige al gobierno peruano que honre sus obligaciones legales*. Nueva York, 15 de octubre.

TILLY, Charles

1992 *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

1978 *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill.

TILLY, Charles and Sidney TARROW

2007 *Contentious Politics*. Boulder, USA: Paradigm Publishers.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (TC)

2007 *Sentencia recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC*. Lima, 9 de noviembre. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03048-2007-AA.pdf>

2006 *Sentencia recaída en el Expediente N° 2002-2006-PC/TC*. Lima, 12 de mayo del 2006. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.pdf>

UNIVERSIDAD DE SAN LUIS

2005 *Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y Concepción y sus efectos en la salud de sus residentes*.
Missouri: Saint Louis University.

UNIVERSIDAD ESAN

2006 *Evaluación de la solicitud de Prórroga Excepcional de plazos para el cumplimiento de proyectos medioambientales específicos presentados por la empresa Doe Run Perú SRL*. Lima: ESAN.

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID)

- 2005 *Desarrollo de un Plan de Intervención Integral para Reducir la Exposición al Plomo y otros Contaminantes en el Centro Minero de La Oroya, Perú*. Atlanta, USA: CDC.

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (USEPA)

- 2016 *Health - Effects of lead air pollution*. Last updated 23/2/2016. Recuperado de <https://www.epa.gov/lead/learn-about-lead#effects>.

VALENCIA, Areli

- 2016 *Human Rights Trade-offs in times of economic growth. The Long-Term capability impacts of extractive-led development*. New York: Palgrave Macmillan.

VALENCIA, Areli

- 2014 "Human Rights Trade-Offs in a Context of "Systemic Lack of Freedom": The Case of the Smelter Town of La Oroya, Peru". *Journal of Human Rights*. Connecticut, USA, número 13, pp: 456-479.
DOI.org/10.1080/14754835.2014.960962.

VAN DYKE, Nella

- 2017 "Movement Emergence and Resource Mobilization: Organizations, Leaders, and Coalition Work". *The Oxford Handbook of U.S. Women's Social Movement Activism*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190204204.013.18.

VAN DYKE, Nella and Bryan AMOS

- 2017 "Social movement coalitions: Formation, longevity, and success". *Sociology Compass*. New York, volumen 11, número 7, pp. 1-17.
DOI: 10.1111/soc4.12489.

VEGA CENTENO, Pablo

- 2011 "Los efectos urbanos de la minería en el Perú: del modelo de Cerro de Pasco y La Oroya al de Cajamarca". *Apuntes*. Lima, CIUP, número 68, pp. 109-136.

2007 "El ocaso de un modelo de ciudad minera: Una mirada a Cerro de Pasco y La Oroya". *Cuadernos Arquitectura y Ciudad*. Lima, PUCP, edición digital 2, pp. 2-74. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/28684>

VERGARA, Alberto

2018 *Ciudadanos sin República*. Segunda edición. Lima: Planeta.

WANG, Qi; Deborah CAI and Edward FINK

2007 "A Typology of Conflict Avoidance". *IACM 2007 Meetings Paper*. DOI: 10.2139/ssrn.1066821.

WEISS, Caro

1972 *Evaluation research: methods for assessing program effectiveness*. New Jersey: Prentice-Hall.

WEBER, Max

2002 *Economía y Sociedad*. Segunda Reimpresión. Madrid: Fondo de Cultura Económica-España.

WEYLAND, Kurt

2009 "Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences." *Journal of Politics in Latin America*. Volumen 1, número 1, pp. 37-66. DOI: 10.1177/1866802X0900100103.

WORLD BANK

2005 *Republic of Peru Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*. Washington DC: The World Bank.

YIN, Robert

2014 *Case Study Research, Design and Methods*. Quinta edición. California, USA: SAGE Publications, Inc.

ZAPATA, Antonio y Marcos GARFIAS

2018 *Historia de la Federación Minera: Apuntes de una historia de organización y lucha*. Lima: FNTMMSP.

Apéndice: Entrevistas a actores

Barreto, Pedro. Arzobispo de Huancayo (2014). Lima, 5 de junio.

Directivo 1 de Doe Run Perú (2013). Lima, 18 de noviembre.

Directivo 1 de Doe Run Perú (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Directivo 1 de Doe Run Perú (2012). La Oroya, 10 de agosto.

Dirigente de la Mesa de Diálogo Ambiental (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Dirigente del Movimiento por la Salud de La Oroya (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Dirigente Sindical 1 (DS1) (2012). La Oroya, 10 de agosto.

Dirigente Sindical 2 (DS2) (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Dirigente Sindical 3 (DS3) (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Dirigente de la FNTMMSP (DFM) (2013). Lima, 5 noviembre.

Ex Dirigente del Comité Multisectorial. La Oroya, 10 de agosto.

Ex Gobernador Regional de Junín (2015). Lima, 21 abril.

Funcionario INDECOPI – Proceso concursales (2013, 2016, 2018, 2019). Lima.

Funcionario del OEFA (2016). Lima, 14 setiembre 2016.

Funcionario del OSINERGMIN (2016). Lima, 23 de agosto.

Funcionario 1 del Ministerio de Energía y Minas (MEM) (2016). Lima, 14 de junio.

Funcionario 2 del Ministerio de Energía y Minas (MEM) (2015). Lima, 14 de setiembre.

Funcionario 3 del Ministerio de Energía y Minas (MEM) (2012). Lima, 26 de noviembre.

Funcionaria Ministerio de Salud – CENSOPAS. Lima, 22 de enero 2016.

Poblador 1 (Pob1) (2012). La Oroya, 8 de agosto.

Poblador 2 (Pob2) (2012). La Oroya, 8 de agosto.

Poblador 3 (Pob3) (2012). La Oroya, 8 de agosto.

Poblador 4 (Pob4) (2012). La Oroya, 8 de agosto.

Poblador 5 (Pob5) (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Regidor Municipalidad de La Oroya (2012). La Oroya, 10 de agosto.

Trabajador de DRP 1 (T1) (2012). La Oroya, 8 de agosto.

Trabajador de DRP 2 (T2) (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Trabajador de DRP 3 (T3) (2012). La Oroya, 9 de agosto.

Trabajador de DRP 4 (T4) (2012). La Oroya, 9 de agosto.

