

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Garantía del conflicto: Estado performativo y el incumplimiento de acuerdos en el caso Tintaya/Antapaccay en Espinar

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Soldevilla Montoya, Valeria Alessandra

Asesor:

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

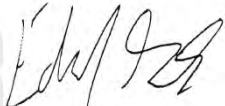
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Garantía del conflicto: Estado performativo y el incumplimiento de acuerdos en el caso Tintaya/Antapaccay en Espinar del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Soldevilla Montoya, Valeria Alessandra dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 13%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 27/06/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 27 de Junio del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando</u>	
DNI: 07885701	Firma 
ORCID: 0000-0002-1844-246X	

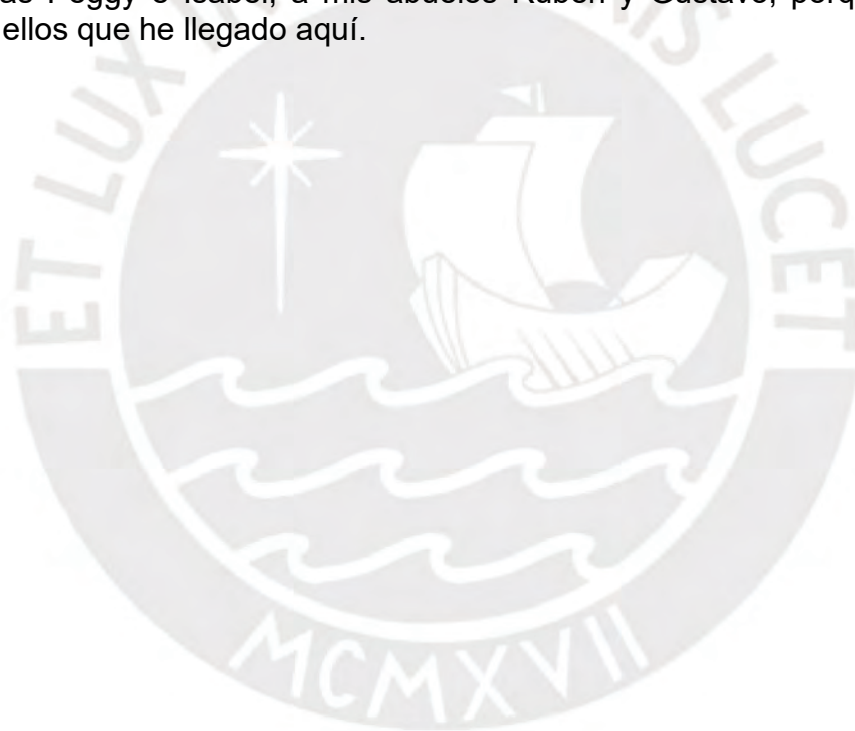
Agradecimientos

Un primer agradecimiento a Eduardo Dargent, mi asesor, por la cuasi infinita paciencia con esta tesis. Un siguiente agradecimiento a Maritza Paredes, a Tomás Dosek y a todo el Grupo de Investigación de Estado y Sociedad (GIES), por sus comentarios en más de una ocasión en diferentes espacios. A José Incio y a Camila Gianella, por su aliento, y a Zarái Toledo, por ser optimista y decirme que el Estado hoy, al menos, performa. Agradezco también a Rocío Silva Santisteban, por darme ese empuje necesario para lanzarme al campo contra todo pronóstico y en medio de un estallido social.

Agradezco también a todas las personas que me brindaron su tiempo para las entrevistas realizadas, sean funcionarios del Estado o dirigentes sociales. Gracias a Espinar por acogerme siempre. A la nación K'ana, a la huatia y a la montaña. Un especial agradecimiento a Vidal, Elsa, Alfredo y Rosita.

Doy las gracias a mis amigos y amigas por escucharme siempre. A Ali Heuser por leer la tesis completa y darme sus comentarios, sin ella no la habría terminado.

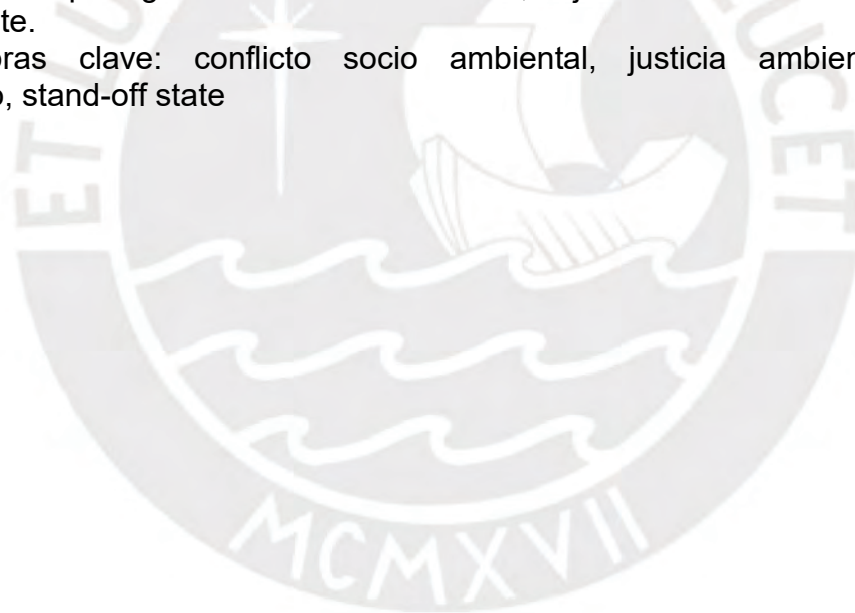
Finalmente, agradezco y dedico esta tesis a mi mamá Lily y a mi papá Rubén, a mis abuelas Peggy e Isabel, a mis abuelos Rubén y Gustavo, porque es por el esfuerzo de ellos que he llegado aquí.



Resumen

La implementación del modelo neoliberal y el recrudecimiento de la lógica extractivista a partir del boom de commodities ha dado pie a la proliferación de conflictos en torno a las actividades extractivas en el Perú. Para hacerles frente, el Estado ha recurrido a la conformación de mesas de diálogo desde el año 2000, reuniendo empresas, sociedad civil y agentes estatales para arribar a compromisos. Sin embargo, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) estima que más del 50% de acuerdos no se cumplen. Esto deriva a una garantía del conflicto: los mecanismos estatales pierden legitimidad, se pierde la confianza ciudadana y se reactiva el conflicto. En este trabajo se analiza el momento “post-acuerdo” tras la Mesa de Diálogo de Espinar 2012-2013, en el contexto del conflicto con la empresa minera Tintaya/Antapaccay. Se discuten distintos factores que condicionan el incumplimiento: la baja capacidad estatal, la falta de coordinación entre sectores y niveles y las débiles redes de gobernanza conformadas entre los actores involucrados. A partir de una metodología cualitativa de process-tracing y análisis de 20 entrevistas semi-estructuradas realizadas, argumento que si bien los factores antes mencionados cumplen un rol, hay algo más allá: una falta de intención política que se traduce en una conducta de “stand-off” y en un Estado performativo. Más que la búsqueda de la superación sustantiva del conflicto, el Estado utiliza mecanismos para aparentar dicha superación y así proteger la actividad económica, dejando al conflicto en permanente estado latente.

Palabras clave: conflicto socio ambiental, justicia ambiental, Estado performativo, stand-off state



Abstract

The implementation of the neoliberal model and the intensification of the extractivist logic following the commodities boom has given rise to the proliferation of conflicts around extractive activities in Peru. To confront them, the State has resorted to the formation of dialogue tables since the 2000s, bringing together companies, civil society and state agents to reach compromises. However, the Presidency of the Council of Ministers (PCM) estimates that more than 50% of agreements are not fulfilled. This leads to a guaranteed conflict: state mechanisms lose legitimacy, citizen trust is lost and the conflict is reactivated. This work analyzes the post-agreement moment after the Espinar 2012-2013 Dialogue Roundtable, in the context of the conflict with the Tintaya/Antapaccay mining company. Different factors that condition non-compliance are discussed: low state capacity, lack of coordination between sectors and state levels and weak governance networks formed between the actors involved. Based on a qualitative process-tracing methodology and analysis of 20 semi-structured interviews carried out, I argue that although the aforementioned factors play a role, there is something beyond: a lack of political intention that translates into a behavior of “stand-off” and in a performative State. More than the search for substantive management of the conflict, the State uses mechanisms to pretend management and thus protect economic activity, leaving the conflict in a permanent latent state.

Keywords: socio-environmental conflict, environmental justice, performative state, stand-off state



Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Conflictividad social en el Perú y respuesta estatal	4
Capítulo 2. Teoría del conflicto e (in)capacidad estatal	9
2.1. El conflicto social	9
2.2. Capacidad estatal, alcance y performance	12
2.3. Coordinación inter-sectorial	13
2.4. Redes de gobernanza	14
2.5. Voluntad política, forbearance y stand-off state	15
2.6. El Estado performativo	19
2.7. Hipótesis	20
Capítulo 3. Metodología	22
Capítulo 4. Tantas veces Espinar	27
Capítulo 5. Análisis de incumplimiento	34
5.1. Las grandes explicaciones: capacidad, articulación y redes de gobernanza	34
5.2. Cuando las grandes explicaciones no bastan: el Estado performativo	44
Conclusiones	54
Referencias bibliográficas	57
Anexos	62
Anexo 1	62
Anexo 2	62
Anexo 3	63



Índice de tablas

Tabla N1: Tabla de Entrevistados	24
Tabla N2: Esquema de entrevistados	25
Tabla N3: Tabla de indicadores	26



Índice de figuras

Gráfico N 1: Línea de tiempo resumen	30
Gráfico N 2: Línea de tiempo de margen de análisis	31
Figura N 3 “Sumar esfuerzos VALE LA PENA” (2013)	62
Figura 4. Página 31 del RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LA MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR	63



Introducción

La capacidad del Estado para gestionar adecuadamente los conflictos es clave para el correcto funcionamiento de la democracia. La garantía de escuchar y empoderar a las comunidades y sectores más desfavorecidos, de proteger al medio ambiente, de asegurar estabilidad macroeconómica y desarrollo sostenido no pueden ser dejadas de lado, ni priorizadas unas sobre otras. La implementación del modelo neoliberal a partir de 1992 y el recrudescimiento de la lógica extractivista a partir del boom de commodities en los principios del 2000 ha dado pie a la proliferación de conflictos en torno a las actividades extractivas del sector minero. Este es un problema al que el Estado debe hacer frente para asegurar una convivencia pacífica entre la sociedad civil, las fuerzas del mercado y los distintos niveles de gobierno.

Sin embargo, el Estado tiene una baja capacidad para resolver y gestionar conflictos, falencia que se evidencia a través de todos los niveles y sectores del aparato estatal. Las falencias no solo se reducen a la inacción o lenta atención al surgimiento de conflictos, sino a los problemas que surgen en los procesos de diálogo y a la eventual desatención e incumplimiento de acuerdos establecidos. Esto garantiza la permanencia del conflicto. De hecho, la PCM estima que, aproximadamente, el 50% de los compromisos asumidos no se cumplen (Defensoría del Pueblo, 2021; PCM, 2019). Así, si bien el Estado hace esfuerzos en instalar procesos de diálogo en donde se firman múltiples acuerdos que deben ser cumplidos por las partes en conflicto, este parece estar fracasando en el periodo post-acuerdo. Los acuerdos, en teoría, deberían significar una gestión e intención de superación del conflicto. Sin embargo, al no cumplirse en los plazos debidos o de la manera adecuada, el conflicto se reanuda y se refuerza la imagen de un Estado que no cumple.

Sobre este último punto existe un vacío en la literatura, pues si bien hay numerosos trabajos que estudian conflictos socioambientales¹ en cuanto la acción contenciosa, el tipo y el enmarcado demandas, y el desarrollo de las mesas de diálogo, son pocos los trabajos que explican qué sucede luego de que se establece el acuerdo, es decir, de qué manera se cumple o no con este. Dicho ello, este trabajo propone analizar el (in)cumplimiento de los acuerdos en el caso del proyecto minero

¹ Si estos conflictos deben o no llamarse “socioambientales” ha sido motivo de debate en espacios académicos y sociales. En su lugar, se ha considerado que un término más adecuado es el de conflicto “ecoterritorial” (Svampa, 2021; De Echave et al., 2022). Ofrecer una definición va más allá de los objetivos de esta investigación.

Tintaya/Antapaccay en Espinar, Cusco, para entender qué condiciones llevan a este incumplimiento y cuáles lo caracterizan. El recojo de información empírica en el cual se basa mi análisis ha sido a través del análisis de documentos y entrevistas semi-estructuradas a profundidad en el periodo de mayo a septiembre de 2023, y luego mayo 2024.

El proyecto Tintaya/Antapaccay, hoy a cargo de la empresa Glencore, viene siendo motivo de conflictividad socioambiental desde sus orígenes hace más de 37 años (OCMAL, 2020). Desde el regreso a la democracia en el 2001, el Estado ha iniciado distintos procesos de diálogo para hacer frente a la actividad contenciosa de las 13 comunidades que se han visto afectadas en Espinar. Entre los años 2011 y 2012 surgieron movilizaciones disruptivas que desembocaron en la instalación de mesas de diálogo y mesas de desarrollo que, según el discurso oficial del Estado, fueron exitosas. Sin embargo, que este espacio de concertación como son las mesas sea exitoso o no es solo la mitad de la carrera. La segunda mitad es el cumplimiento de los compromisos asumidos, sea por el Estado o por la empresa. Es ahí donde el Estado tiene su segunda gran falencia. No solo llega tarde a la atención del conflicto, sino que, una vez llegado, se va demasiado temprano. Vuelve a la inacción, no se cumplen (o no se hacen cumplir) los acuerdos, aumenta la desconfianza y se reactiva el conflicto.

El diálogo en Espinar duró más de un año y resultó en un plan de acciones denominado Plan de Corto, Mediano y Largo Plazo para Espinar (2013-2017), y en un Plan de Inversión. Sin embargo, el conflicto volvió a estallar en el año 2016, cuando las comunidades anunciaron un paro indefinido en protesta por el incumplimiento de los acuerdos. Hasta el día de hoy, las comunidades exigen reparaciones y la atención que el Estado prometió hace más de 10 años. Así, se considera que este caso resulta paradigmático para nuestro tema de estudio, ya que, si bien el Estado responde y se llegan a acuerdos entre las partes, su incumplimiento sistemático garantiza la permanencia del conflicto. Una mesa de diálogo “exitosa” va más allá de que se firmen documentos: lo que se establece en estos se debe materializar para superar el conflicto. En Espinar los acuerdos se firman y no se cumplen, ¿por qué? Esta investigación apunta a responder esta pregunta a través de un recuento del proceso del conflicto, de la elaboración de acuerdos, del incumplimiento evidente de estos y de la reactivación de la actividad contenciosa en el periodo entre los años 2012 y 2016. Es decir, se realiza un análisis sobre la Mesa de Diálogo de Espinar, entre los años

2012 y 2013, hasta el año 2016, en que se da un nuevo estallido por percepción de incumplimiento por parte de la población.

Se prevé que las razones pueden ser múltiples y nos pueden ayudar a entender los conflictos de una manera más dinámica, entendiendo que la forma en la que se resuelven los conflictos podría contener la semilla que garantiza la reactivación de estos. Para esto se toma en cuenta diferentes niveles de análisis: capacidad estatal, coordinación intersectorial, voluntad política y redes de gobernanza entre Estado y sociedad. Basado en la literatura revisada y el recojo de información empírica planteo las siguientes hipótesis. Primero, una baja capacidad, la falta de coordinación y la conformación de relaciones sociales débiles son falencias del Estado peruano que inciden en el incumplimiento de acuerdos. Segundo, planteo que existe una voluntad política distinta a la de resolver y superar el conflicto en el caso de Espinar. En su lugar, se ha identificado un Estado de carácter performativo que asume una conducta de stand-off (Ding, 2020; Slater y Kim, 2014). O bien, un Estado que, más que trabajar en la superación de conflictos, emplea mecanismos para aparentar que trabaja en esto mientras decide no hacerlo sustantivamente. Es decir, asume una actitud performativa.

Con esto en mente, en el primer capítulo se hará una sistematización de la literatura que nos permite enmarcar adecuadamente la conflictividad socioambiental en el país. Luego, en el segundo capítulo, se desarrollarán teóricamente los conceptos de conflicto social, capacidad estatal, coordinación intersectorial y entre niveles, y redes de gobernanza. Además, en esa sección se discuten los conceptos de stand-off state, forbearance y Estado performativo y se plantean las hipótesis. En el tercer capítulo se detalla la metodología. El cuarto capítulo consiste en una narración del caso de Espinar en general y del periodo de estudio en específico. En el capítulo cinco se encuentra el análisis del material empírico. Este se divide en dos partes. En la primera, argumento que la falta de capacidad y de coordinación, así como la conformación de redes de gobernanza débiles, explican el incumplimiento de acuerdos en Espinar. En la segunda, argumento que más allá de las explicaciones antes mencionadas, el Estado se presenta con una inicial actitud de stand-off y luego despliega un performance para desescalar el conflicto. Finalmente se despliegan las conclusiones.

Capítulo 1. Conflictividad social en el Perú y respuesta estatal

Al momento de estudiar conflictos socioambientales se encuentran dos grandes tipos de literatura. El primero analiza la actuación de los actores demandantes, las redes que conforman, los repertorios de movilización que emprenden, sus identidades y mecanismos de acción (Arce, 2015; Almeida, 2009; Arellano-Yanguas, 2010; Bebbington, 2009; Paredes, 2011). El segundo analiza la respuesta que el Estado ofrece frente al conflicto. Dentro de este tipo de literatura, la gran parte de autores se ha enfocado en analizar la actuación del Estado en la organización y actuación en los espacios de diálogo que se conformen, sean Mesas de Diálogo o Mesas de Trabajo. Es decir, la respuesta del Estado en el momento inmediato a las “crisis”, entendidas como acciones contenciosas que llevan a enfrentamientos y a paralización empresarial. Este último es el tipo de literatura al que haremos mayor referencia en el desarrollo del presente trabajo. Se busca que con esta investigación se pueda complementar la literatura existente al ofrecer una mirada dinámica y cíclica del conflicto, entendiendo qué sucede (o no) en el momento post acuerdo, en el que el Estado debería poner en marcha el cumplimiento de los compromisos y garantizar el seguimiento de estos.

Los trabajos que analizan los casos de conflictos mineros en el Perú son quizá los que ocupan mayor parte del análisis de conflictos socioambientales. Entre estos, destacan el libro *Minería y conflicto social* de De Echave et al. (2009), en donde se narran los casos de Yanacocha en Cajamarca, Antamina en Ancash, Tintaya en Cusco y Las Bambas en Apurímac. Luego de una narración de los eventos conflictivos y las manifestaciones de las comunidades involucradas, realizan un análisis en el marco de la teoría de los conflictos y la movilización social. Así, las investigaciones para la elaboración de este libro se orientaron a explicar los conflictos haciendo uso de las teorías de movilización de recursos y la cohesión de los grupos (De Echave et. al, 2009).

A partir del extenso estudio de dichos casos y la respuesta estatal ofrecida, los autores concluyen que uno de los problemas es que las diversas instancias y agencias del Estado suelen regirse por normas, objetivos y modos de acción muy distintos, lo que dificulta la acción del Estado en todas las fases del conflicto. Por ejemplo, señalan que mediante las bajas regulaciones que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) impone a las empresas, el Estado parece inclinado a favorecer la inversión y al sector

privado, antes que enfocarse en la redistribución o protección de las comunidades afectadas (De Echave et. al, 2009). De ese modo, el Estado no aparece legítimamente como un mediador frente a algunas comunidades. Asimismo, los autores indican que, una vez iniciado el conflicto, el Estado se enfoca en mantener el orden público y en evitar que se desaliente la inversión minera, en lugar de gestionar una superación.

Para enfrentar los conflictos en el sector, los autores recomiendan distintos tipos de respuestas. Frente a los riesgos medioambientales, se recomienda una gestión transectorial, o bien, gestión multisectorial, especialmente contando con una autoridad ambiental autónoma que tenga mayor legitimidad. En cuanto a la disputa por los recursos naturales proponen una lógica de ordenamiento territorial, planificando mínimamente el uso del territorio de forma transparente y como resultado de debate público. Frente a la distribución de los beneficios económicos, los autores recomiendan la necesidad de un vínculo entre la minería y el desarrollo local, reforzando los mecanismos de gestión a modo que las comunidades perciban que están beneficiándose de la actividad extractiva en su territorio. Además, frente a la defensa de la autonomía comunal recomiendan el fortalecimiento de la participación ciudadana formal y representativa. Finalmente, los autores concluyeron que las soluciones a esta problemática deberían partir del seno del Estado, por vía institucional partiendo de las políticas públicas (De Echave et al. 2009).

En la misma línea, autores como Flores (2016) y Tanaka (2011) buscan entender el fracaso del Estado como mediador de conflictos. Flores realiza un análisis de las Mesas de Diálogo que se han conformado en Espinar y Chamacas, en Cusco, y en Cotabambas, en Apurímac. El centro de análisis se dirige a entender las limitaciones de las mesas de diálogo y ofrecer recomendaciones para mejorar la convivencia entre empresa, el Estado y la sociedad (Flores, 2016). El autor encuentra problemas en la instalación de las mesas de diálogo en los tres casos analizados a causa de una ausencia de un sistema de planificación del desarrollo a nivel nacional y una deficiente coordinación entre los distintos niveles del Estado.

Asimismo, Flores (2016) evidencia problemas derivados de la asimetría de poder entre los actores. Por ejemplo, las mesas de diálogo suelen darse en el tiempo que la empresa y el gobierno regional disponen, y no en el que la comunidad local exige o considera necesario. Además, existen asimetrías de poder en cuanto al conocimiento técnico que los distintos actores poseen, así como una ausencia de diálogo intercultural. Por lo tanto, concluye que además de solucionar estas falencias

a nivel estructural, es pertinente la creación de mesas de convivencia permanentes que existan de manera constante para resolver conflictos entre actores, y no solo las mesas de diálogo instaladas de manera reactiva ante el estallido de conflicto (Flores 2016).

De manera similar, Tanaka (2011) busca entender por qué el Estado no es capaz de canalizar por vías institucionales los conflictos sociales a raíz de las limitaciones de los marcos normativos y a la falta de políticas orientadoras al interior de gobiernos subnacionales o entre los distintos niveles. Para ilustrar estas falencias, el autor toma los casos de Bagua, en Amazonas, y la Marcha de los Wari, en Ayacucho. Así, concluye que existen tres tipos de falencias Estatales que imposibilitan la resolución de conflictos. El primero es la baja capacidad estatal para atender y procesar conflictos, a causa de la ausencia de espacios adecuados, protocolos definidos y entidades estatales con esta función específica. El segundo es la normatividad inadecuada para tratar y manejar conflictos socioambientales. Finalmente, la tercera falencia es la desarticulación existente entre los actores estatales en el nivel nacional, regional y local.

Entre los estudios de un solo caso destaca el trabajo de Wiener (2018) acerca del caso Las Bambas. Para su investigación hace uso del marco teórico de la gobernanza en el sentido de redes de interacción. Mediante el uso del enfoque de redes de gobernanza para estudiar el caso del proyecto minero Las Bambas en el periodo del 2004 al 2018, analiza las relaciones establecidas entre la empresa Xstrata y la población. Para hacerlo, el autor hace un estudio riguroso de las mesas de diálogo conformadas, los estudios de impacto ambiental, los diversos informes elaborados por la empresa y las reacciones y manifestaciones que la comunidad ha ido realizando a lo largo del conflicto. En cuanto a las redes de gobernanza, llama la atención la desatención del Estado ante interacciones clientelares conformadas entre empresa y comunidad local. En efecto, una de las conclusiones del autor es que una grave falencia es la desarticulación a nivel intra e intersectorial de los órganos estatales que deberían encargarse de la gestión del conflicto, que a su vez incide negativamente en las redes pues aumenta el nivel de desconfianza y las asimetrías de poder existentes entre actores (Wiener 2018).

Finalmente, destaca el artículo de Balbuena y Ramos (2017), quienes proponen un modelo de análisis en tres niveles para la gestión del cumplimiento de acuerdos: capacidades estatales (1), gestión interna del acuerdo (2) y coordinación

gubernamental (3). Las autoras consideran que, si bien el contenido político es fundamental para llegar a consensos, la viabilidad de estos dependerá de una implementación técnica de los acuerdos. El artículo propone hipótesis exploratorias para futuros desarrollos empíricos. Si bien las autoras señalan que lo poco explorado imposibilita la confirmación de teorías o la generalización de marcos teóricos, ellas ofrecen recomendaciones para la entidad líder en el seguimiento de los acuerdos: identificar la ruta de cumplimiento del acuerdo a través de responsables y plazos (1), garantizar un presupuesto acorde a los tiempos y necesidades de los acuerdos (2), generar espacios de intercambio información entre actores estatales, privados y sociedad civil (3) y fortalecer la Presidencia de Consejo de Ministros, especialmente el Viceministerio de Gobernanza Territorial (4) (Balbuena y Ramos, 2017).

Como se ha podido notar en esta revisión, los problemas que el Estado tiene para resolver los conflictos son varios: baja capacidad organizativa, bajas capacidades de gestión, falta de articulación entre sectores y niveles, implementación problemática de procesos de diálogo y poca legitimidad. Sin embargo, por más ineficiente que pueda ser el accionar del Estado, incluido en el establecimiento de diálogo, lo cierto es que estas mesas se conforman y, en una gran cantidad de casos, se llegan a acuerdos. El Reporte Mensual de Conflictos Sociales del mes de julio de 2024 señala que de los 159 conflictos registrados en el mes (de los cuales, 90 son socioambientales), 88 se encuentran en proceso de diálogo (Defensoría del Pueblo 2024).

No obstante, por más de que hay un consenso en la literatura sobre que la falta de cumplimiento de acuerdos asumidos por el Estado genera la reactivación de la conflictividad tras un periodo de latencia e impiden la resolución definitiva o transformación del conflicto (Wiener, 2018, De Echave et al., 2009), existe un vacío en cuanto al análisis del nivel de cumplimiento de acuerdos por parte del Estado, y en general, del momento post estallido (De Echave et. al, 2022). En ese sentido, la presente investigación busca complementar la literatura de conflictos al analizar un aspecto sub estudiado: el proceso del cumplimiento y seguimiento de los compromisos. Con esto, nos planteamos las siguientes preguntas, ¿qué es lo que sucede tras la firma de acuerdos? ¿Por qué el Estado no cumple los acuerdos que establece con las comunidades de manera debida en los plazos establecidos? ¿Por qué el Estado no supervisa el cumplimiento de acuerdos asumidos por las empresas extractivas?

Para poder responder estas preguntas y poner a prueba nuestras hipótesis, es necesario entender distintos conceptos que serán definidos en la siguiente sección.



Capítulo 2. Teoría del conflicto e (in)capacidad estatal

En esta sección se desarrollará el marco teórico empleado para elegir los niveles de análisis. Primero, se explica la definición y las consideraciones que tendremos sobre el concepto de conflicto social. Luego, pasamos al desarrollo de los marcos de capacidad, coordinación y redes de gobernanza. Además, se plantea la voluntad política y sus variantes. Finalmente, se describe el Estado performativo. Con esto, se plantean las hipótesis.

2.1. El conflicto social

Para empezar, definiremos lo que se entiende por algunos conceptos claves en el desarrollo de la investigación, como conflicto, tipos y fases de conflictos. Luego, definiremos conceptos que se usarán en las hipótesis y que corresponden a los posibles factores explicativos, a modo de detallar el significado y el sentido que tienen los conceptos y teorías que emplearemos en nuestras hipótesis, que se ubican en la siguiente sección.

“Conflicto” y “conflicto social” son conceptos sobre los cuales existe un amplio debate académico. Además, las formas de definir “conflicto” varían entre distintas agencias estatales. La manera en la que entendemos y definimos lo que es un conflicto influenciará fuertemente como lo tratemos, gestionemos, resolvamos y/o transformemos. Para fines de este trabajo se discutirán algunas definiciones y los tipos de clasificación existentes.

Una primera definición que hay que revisar es la de la Defensoría del Pueblo, institución estatal autónoma creada a partir de la Constitución de 1993. Por su carácter autónomo, atiende pedidos de la ciudadanía y elabora recomendaciones y exhortaciones a las autoridades, más no sustituye autoridad alguna ni tiene facultades vinculantes (Defensoría del Pueblo, s/f.). Desde el 2004, la Defensoría del Pueblo elabora informes sobre los conflictos sociales en el país. Así, define conflicto social como “un proceso complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia” (Defensoría del Pueblo, 2012). En ese sentido, es fundamental entender que la existencia del conflicto per se no necesariamente implica actividades violentas por parte de ningún actor. Sin

embargo, se define que la contradicción percibida por actores estatales y/o no estatales puede potencialmente derivar en violencia, aunque esta no es necesaria para que se verifique la existencia del conflicto. Teniendo esto en consideración, la Defensoría distingue entre los siguientes tipos de conflicto: asuntos de gobierno nacional, asuntos de gobierno regional, asuntos de gobierno local, socioambientales, comunales, laborales, electorales, de demarcación territorial, por cultivo ilegal de coca y otros conflictos que entren dentro de la definición, pero no hayan sido contemplados.

Para fines de esta investigación, es importante puntualizar que, en particular, un conflicto se denomina socio ambiental cuando “su dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos o culturales” (Defensoría del Pueblo 2012: 34). Con esto, tenemos un entendimiento más amplio de lo que consideramos conflicto en el caso de Espinar, que es el caso empírico para el desarrollo de esta investigación.

Siguiendo lo anteriormente mencionado, es importante notar que incluso a nivel del Estado peruano existe una definición distinta. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) considera que el conflicto es un “proceso social dinámico en el que dos o más partes o actores interdependientes perciben que sus intereses se contraponen para lo cual realizan acciones para hacerlos prevalecer. Por su recurrencia e intensidad estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y el orden público” (PCM, 2014). Así, se aprecia en esta definición el especial énfasis en las acciones amenazantes que se pueden realizar en el marco del conflicto. Esta diferencia de miradas entre los dos organismos estatales (Defensoría del Pueblo y PCM) también tendrá repercusiones en cómo se trata el conflicto, como se detalla más adelante.

Ahora bien, existen distintos tipos de clasificaciones del conflicto. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, además de realizar una distinción por “tipo de conflicto”, realiza una por estado del conflicto, en donde se identifican tres: activo, latente y resuelto. La diferencia es que mientras que el conflicto activo se expresa públicamente, el latente no. Por otro lado, el conflicto resuelto se basa en la conclusión de la disputa por la aceptación de una solución por ambas partes o más. Dentro de los conflictos activos se identifican 5 “fases”. En la fase temprana (1), los actores involucrados hacen pública la existencia de un conflicto. Continuando, en la fase de escalamiento (2) las tensiones aumentan y pueden existir confrontaciones

violentas. El escalamiento puede llevar a una fase de crisis (3) en donde se dan acciones violentas contra particulares, agentes del Estado y fuerzas del orden. Pasado el periodo de crisis, ocurre el desescalamiento (4), cuando la violencia disminuye y se abren espacios de diálogo. Finalmente, la fase de diálogo (5) concluye con la asunción de acuerdos.

Además, dentro de la especificidad que conlleva el “conflicto socioambiental” también existen distintas tipologías en la academia. De Echave (2014) y Flores (2016) consideran que los conflictos socioambientales asociados al sector minero pueden ser de dos tipos: de resistencia o rechazo, por un lado, y de convivencia, por el otro. En primer lugar, los conflictos de resistencia o rechazo tienen antagonismos graves y la posibilidad de diálogo es reducida, debido a que las comunidades exigen el retiro del proyecto extractivo, pues se oponen completamente a este. En segundo lugar, los conflictos “de convivencia” se derivan de las demandas que la población exige a la empresa: trabajo, programas sociales, inversión en infraestructura y/o protección del medio ambiente. Es decir, las comunidades aceptan convivir con el proyecto, pero exigen servicios, bienes y beneficios derivados de la actividad extractiva. En lo que respecta a nuestro caso empírico, el conflicto en Espinar ha sido considerado por estos autores como conflicto de convivencia.

Asimismo, Paredes (2022) ofrece un valioso aporte a la clasificación de conflictos. La autora considera dos dimensiones: el nivel de disrupción de la actividad contenciosa (1), que puede ser alto o bajo, y el tipo de demandas ante proyectos extractivos (2), que pueden ser demandas de cancelación del proyecto o demandas para obtener mayores beneficios a partir de este. Con el cruce de ambas dimensiones, la autora establece cuatro tipos de conflictos. El primero, en el que el nivel de disrupción es alto y se demanda una cancelación del proyecto, es denominado como conflicto de resistencia. Si por el contrario el nivel de disrupción es bajo, pero se mantiene la demanda de cancelación, el conflicto sería catalogado como conflicto de subordinación. Las últimas dos categorías existen cuando las demandas son por beneficios: si el nivel de disrupción es alto se trata de un conflicto de negociación, mientras que si es bajo se trata de un conflicto de dependencia. La autora coloca al caso de Espinar en esta última categoría de la tipología (Paredes, 2022).

Con esto en consideración, es importante evaluar el tipo del conflicto al que nos estamos enfrentando al momento de entender las causantes, el tipo de demandas y las respuestas estatales en cada fase del conflicto. Asimismo, es necesario explicar

los marcos teóricos que se aplicaran para el análisis de caso: capacidad estatal, coordinación intersectorial y entre niveles, voluntad política, y redes de gobernanza. La conceptualización de la voluntad política discute además los conceptos de stand-off state y forbearance. Además, se describe el concepto de Estado performativo, que será utilizado para caracterizar el comportamiento del Estado en el análisis de este caso.

2.2. Capacidad estatal, alcance y performance

Primero se tomarán en cuenta los conceptos de capacidad, alcance y performance estatal. Fukuyama (2004) hace una distinción teórica entre capacidad y alcance, ambas siendo parte de la estatalidad. La primera viene a ser la fuerza de los Estados para programar y elaborar políticas públicas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, mientras que la segunda equivale a las funciones que asumen los gobiernos. Así, Fukuyama (2004) argumenta que la fuerza de las instituciones es clave para el desarrollo de un Estado y que, en ocasiones, el nivel de distanciamiento adecuado de los tecnócratas de la sociedad depende de los objetivos de cada institución. En ese sentido, las instituciones deben estar legitimadas por la sociedad correspondiente y atender eficazmente las necesidades de los ciudadanos. Entonces, es la naturaleza de la sociedad civil la que finalmente determina las exigencias de parte de los ciudadanos a las instituciones. Además, destaca que otro elemento que Fukuyama (2013) considera clave para la capacidad es la calidad de la burocracia estatal, medida en su nivel de profesionalización y adecuada autonomía respecto a las fuerzas y presiones sociales.

En la misma línea, Centeno et. al (2017) argumenta que la capacidad de un Estado, entendida como la habilidad organizacional y burocrática para implementar proyectos y mantener sistemas de gobierno, debe estar conceptualmente separada de la performance: lo que el Estado logra y realiza de acuerdo con sus objetivos. En primer lugar, la capacidad tiene cuatro indicadores: recursos, presencia estatal (nivel de penetración estatal en la sociedad), servicio civil (burocratas profesionales) y coherencia institucional (intereses y objetivos alineados). Cabe destacar que el nivel y calidad del contacto que los ciudadanos tienen con el Estado, tal como afirma también Fukuyama (2013), fortalece las instituciones.

En segundo lugar, la performance depende de la relación entre la capacidad estatal y los actores políticos. Es decir, las coaliciones políticas y el balance de las fuerzas sociales son determinantes para el despliegue de la capacidad estatal. En ese sentido, la capacidad viene a ser una herramienta que por sí sola no determina la eficiencia del Estado. Asimismo, la performance del Estado debe ser entendida a partir de las demandas sociales que este enfrenta y del apoyo o resistencia que pueda tener al momento de cumplir sus objetivos (Centeno et. al 2017). Además, se deben tener en cuenta las prioridades del estado al momento de perseguir distintos bienes sociales y asumir funciones, es decir, se debe tener en cuenta lo que Fukuyama llamaría alcance. Las prioridades de cada Estado dependen, en gran medida, de la relación de éste con su sociedad. Un Estado desvinculado de su sociedad es incapaz de implementar políticas públicas de manera correcta pues carece de gobernanza. Es decir, carece de la capacidad de mantener su poder y hacer respetar su autoridad sobre la ciudadanía. De ese modo, tanto capacidad y performance deben ser entendidas en relación con la sociedad correspondiente.

Este primer nivel de análisis en el marco de la capacidad estatal nos permite plantear la pregunta: ¿el Estado firma y establece acuerdos que luego no cumple porque no puede debido a su falta de capacidad? Si nos planteamos esta pregunta, debemos asumir que representantes del Estado en cierto momento de la asunción de acuerdos consideraron que prometían algo posible, pero para lo que posteriormente no existió la capacidad de implementar. Además de estas limitaciones en la capacidad, podrían existir limitaciones de coordinación entre sectores y niveles.

2.3. Coordinación intersectorial

Continuando, se tomará en cuenta el enfoque de coordinación intersectorial. Para entenderlo, usaremos de base lo recogido por Cunil-Grau (2014), quien define la “intersectorialidad” como la integración de diversos actores, principalmente gubernamentales, que buscan solucionar problemas sociales multicausales, estableciendo entonces relaciones de colaboración formales e informales. Así, se considera que para atender a los problemas actuales en nuestras sociedades complejas es necesaria una mirada intersectorial, que reúna distintos sectores del Estado y, posiblemente, de la sociedad civil. Dado que los problemas tienen múltiples

causas, las propuestas de solución de los Estados, sea en forma de política pública, programa, producto o servicio, requiere una coordinación intersectorial.

A su vez, esta coordinación o integración intersectorial se puede expresar en forma de colaboración, convergencia, consolidación e integración. La colaboración implica una colaboración entre entidades en su sentido general, mientras que la convergencia implica una colaboración formal contractual y recursos compartidos. Por su parte, la consolidación implica la existencia de planes y presupuestos de múltiples entidades, como los Planes Multisectoriales (Corbett y Noyes, 2008). Además, la integración se expresa a través de metas, objetivos, fondos y enfoques compartidos, asociación entre agencias y fusión de algunos sistemas de gestión (Horwath y Morrison, 2007).

Estos aspectos serán evaluados y aplicados a nuestro caso específico, a modo de entender en qué medida el nivel de integración intersectorial tiene un rol en el (in)cumplimiento de acuerdos. Este nivel de análisis ha sido tomado en cuenta en distintas investigaciones referentes a la atención y gestión de los conflictos. En todas las fases del conflicto es necesario que el Estado coordine entre niveles (local, regional, central) y entre sectores (los que finalmente serán encargados de cumplir acuerdos específicos en distintas materias). Las limitaciones en la coordinación podrían estar en la base del incumplimiento.

2.4. Redes de gobernanza

Además, se complementarán estos enfoques teóricos con el enfoque de redes de gobernanza. Rhodes (1996) propone una definición propia de gobernanza que se basa en cuatro características. En primer lugar, entiende que la gobernanza va más allá del gobierno, en el sentido de que involucra actores privados de la sociedad civil y empresariado. En segundo lugar, existe una continua interacción en red de los actores, bajo la necesidad de intercambiar recursos y negociar en base a sus intereses. En tercer lugar, la confianza interna de las redes se basa en reglas negociadas por los actores principales. Finalmente, el Estado puede direccionar las redes, aunque este no ocupe un lugar privilegiado en las mismas, ya que cuentan con cierto grado de autonomía (Rhodes 1996).

En la misma línea, Kooiman (2005) señala que los procesos de desregulación y privatización de las últimas décadas han hecho más difusos los límites entre Estado,

mercado y sociedad, haciendo necesaria la conceptualización de la gobernanza sociopolítica. Esta es entendida como la interacción de actores diversos, complejos y dinámicos que complementan al mercado y al Estado. Sobre esto, Peters argumenta que la gobernanza se ha implementado en la administración pública como un enfoque alternativo para acercar sociedad y Estado, a modo de desprenderse de las jerarquías estatales y de conformar redes como componente central para la capacidad de gobernar. Así, la gobernanza implica la existencia de redes entre actores de distinta índole: gubernamentales, privados, empresariales, internacionales, organismos no gubernamentales y ciudadanos de a pie (Peters, 2005).

Por su parte, Prats (2016) sistematiza estas nuevas concepciones de gobernanza y concluye que hay cierto consenso en cuanto a que “la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (Prats, 2016). Así, el éxito en términos de gobernabilidad estaría directamente relacionado a qué tan eficaces son las redes formadas entre los actores estatales, empresariales y civiles, lo que determinaría, por ejemplo, la correcta implementación de una política pública o la resolución y prevención de conflictos entre los actores mencionados. En ese sentido, analizar y entender las redes de gobernanza en Espinar respecto a nuestro caso puede resultar relevante para entender el (in)cumplimiento de los acuerdos.

Hasta ahora, los conceptos revisados se presentan como posibilidades de aquello que pudo fallar al momento de cumplir los acuerdos: no hubo capacidad, no hubo adecuada coordinación, no se conformaron redes a la altura de los retos asumidos. Además de esto, se tomará un último marco explicativo centrado en una mirada política del Estado, que se desarrollará en el siguiente apartado.

2.5. Voluntad política, forbearance y stand-off state}

La voluntad política, también definida como “compromiso político”, es un factor explicativo disputado en la academia tanto en los marcos de capacidad estatal (Geddes, 1994; Dargent y Urteaga, 2016) como en la implementación de políticas públicas (Post et. Al, 2010; Fox et. Al, 2011; Youde, 2007). Otras conceptualizaciones refieren a la decisión implícita o explícita del Estado de “no actuar”, introduciendo las categorías de forbearance y stand-off state (Holland, 2016; Slater y Kim, 2015).

Geddes (1994) sostiene que el compromiso político de los funcionarios públicos y representantes favorece la capacidad de las agencias estatales y la puesta en marcha de reformas políticas. De igual forma, Dargent y Urteaga (2016) sugieren que la falta de interés por parte de los funcionarios merma la capacidad de las agencias estatales. Post et. al (2010), a partir de lo planteado por Hammergren (1998)², definen voluntad política como el nivel de apoyo comprometido entre tomadores de decisiones clave para una solución de política para un problema particular. Así, los autores definen que para que exista voluntad política tiene que haber un número suficiente de tomadores de decisiones que tengan un entendimiento común de un problema particular en la agenda y que estén comprometidos a apoyar una solución que perciben como potencialmente efectiva. Para operacionalizar este concepto, los autores señalan distintos componentes que evidencian la existencia de voluntad política.

De particular importancia resulta la operacionalización de la “solución que perciben como potencialmente efectiva”, que se observa en el uso de “enmarcados” (framings) y terminologías similares al momento de entender el problema y la solución, además de la elusión por parte de los tomadores de fuentes conocidas de ineficacia y la capacidad que estos tienen para implementar las políticas. Este último punto hace énfasis en el hecho de que la voluntad política se mide en cuanto los tomadores de decisiones tienen capacidad efectiva para materializar estas.

Otra forma de observar y medir el compromiso político es la propuesta por Fox et al. (2011), quienes desagregan el concepto en tres: compromiso expreso (1), institucional (2) y monetario (3). El primer tipo se observa en la voluntad de parte de funcionarios y políticos de mencionar un determinado problema o tema, así como la intención de solucionarlo o tratarlo. El segundo tipo tiene que ver con la infraestructura burocrática e institucional que existe o que se desarrolla para tratar el tema o problema, sea a través de la creación de agencias, espacios de concertación, programas, etc. Finalmente, el tercero se refiere a la cantidad de presupuesto destinado a tratar el problema en proporción al presupuesto asignado a otras materias.

Además, otros autores extienden el concepto “más allá de la capacidad”. Por un lado, Holland (2016) sostiene que incluso teniendo la capacidad para aplicar

² Hammergren (1998) entendió la “voluntad política” como sinónimo de “compromiso de las élites” y sugirió que esta era necesaria para el éxito de cualquier política, aunque sólo se puede observar de forma clara en su ausencia.

(enforce) las leyes y políticas, los Estados pueden estar indispuestos para hacerlo, resultando en forbearance. Es decir, una no-aplicación (non-enforcement) intencional y revocable de la ley por parte del Estado corresponde a forbearance. Holland (2016), identifica tres características de este fenómeno. Primero, el forbearance puede revocarse, es decir, el Estado se reserva la posibilidad de aplicar la ley. En ese sentido, el forbearance implica que el Estado toma la decisión política de no aplicar la ley, pero puede en determinado momento revocar esa decisión y optar por la aplicación. Así, el forbearance depende de una intención política (political intent) revocable.

Además, la autora establece una tipología del fenómeno basado en dos ejes: el modo de distribución y la incidencia económica. Una incidencia económica regresiva nos permite identificar dos tipos familiares de forbearance. Por un lado, la corrupción (o amiguismo), ocurre cuando se dan excepciones políticas dirigidas a individuos poderosos específicos que negocian estos beneficios, por lo que se trata de un forbearance contingente. Por el otro, cuando estas excepciones se dan a los ricos y poderosos como clase social en su conjunto sin contingencia, otorgándoles impunidad general, nos encontramos frente a un forbearance plutocrático. En contextos de severa desigualdad social, esta inmunidad legal otorgada a los ricos y poderosos se puede extender a varias áreas (Holland, 2016; Mendez, O'Donnell y Pinheiro, 1999).

En cambio, una incidencia económica progresiva nos coloca frente a dos tipos distintos: la clientelar y la bienestarista (welfarist). Un tipo es el clientelar, que ocurre cuando el forbearance se distribuye de manera contingente, o bien, específica a favor de los pobres. Esta distribución de tratamiento legal favorable por parte de los políticos se da a cambio de votos, apoyo electoral y lealtad. Cuando este intercambio se extiende a “los pobres” de manera general sin demandar comportamientos políticos particulares de parte de los “beneficiados”, se trata del forbearance bienestarista. Por ejemplo, cuando candidatos ofrecen la no-aplicación de leyes que perjudican a los pobres, con la intención de obtener su voto.

Por otro lado, Slater y Kim (2014) consideran que las variaciones en gobernanza pueden surgir a partir de las variaciones en los “apetitos” del Estado, y no solo en las capacidades que tienen para gobernar. Los Estados pueden optar por evitar intencionalmente y activamente la administración de los territorios y la ciudadanía a modo de evitar retos y dificultades políticas. Así, pueden evitar la búsqueda de conocimientos, de administración y de asimilación de alguna parte de su población. Esto puede darse en distintos grados: el Estado puede optar por ejercer (o

intentar ejercer) una buena gobernanza sobre ciertos grupos de la población, pero decidir la inacción con otros. Así, el Estado vendría a ser standoffish o distante en ciertos grados y puede usar distintas estrategias para evitar una gobernanza estándar.

Los autores distinguen cuatro. El primero es la “gobernanza indirecta” en la que el Estado evita la búsqueda de conocimiento específico o la administración de un grupo o territorio, dejándolos en una especie de autogestión. Un segundo mecanismo es el de “divide y vencerás”, en el que el Estado central exagera conflictos y divisiones entre grupos sociales, en lugar de buscar la asimilación o convivencia pacífica. La tercera estrategia es la “pacificación por militarización”, en la que los líderes estatales usan la fuerza militar para destruir y controlar a sus retadores, en lugar de administrar sus demandas y poner orden legítimo. La última viene a ser la “expulsión forzosa”, en la que los Estados expulsan a aquellos grupos o individuos problemáticos en lugar de intentar regularlos.

Con esto, Slater y Kim (2015) discuten aquello que Scott (2009) entendió como la “legibilidad del Estado”, o su esfuerzo por hacer legible a la sociedad y, por tanto, leerla. Siguiendo la metáfora, los autores plantean que un Estado incapaz de leer vendría a ser “analfabeto” (illiterate), mientras que un desinterés consciente e intencional del Estado de “leer” a la sociedad (y volverla legible) lo convierte en “a-analfabeto” (non-literate) (Scott, 2009; Slater y Kim, 2015). Con esto, los autores quieren decir que un Estado “stand-off” no se trata de uno que “no pueda” o que no tenga la capacidad de gobernar y/o implementar las leyes y políticas, sino que se trata de uno que no quiere.

Ahora bien, es fundamental notar las diferencias entre el forbearance y el stand-off, que son dos tipos de inacción estatal (Baraybar Hidalgo y Dargent, 2020). El Estado que opta por una conducta de stand-off lo hace sea por desinterés político, porque hacerlo no conlleva beneficios, o sea porque hacerlo implicaría altos costos que prefiere no asumir. El forbearance tiene implicancias más allá: funge como intercambio entre el Estado y algún grupo específico o clase social, por lo que es revocable. En el caso del forbearance, los actores involucrados y beneficiados son conscientes de que el Estado puede revocar su decisión de no-actuar o no-implementar, pues existe un acuerdo tácito. Esta “consciencia de revocabilidad” (Holland, 2016) implica interacciones particulares que no se observan ante el stand-off. En el caso del forbearance, tanto el Estado como los beneficiarios son conscientes de la revocabilidad, pues hay un acuerdo mutuamente beneficioso que es costoso de

romper. En el caso del stand-off, este tipo de relación mutua a partir de un acuerdo tácito no existe. Por esto, los autores argumentan que es más fácil pasar al enforcement desde el stand-off que desde el forbearance (Baraybar Hidalgo y Dargent, 2020).

En nuestro caso, se interpreta que la firma de un acuerdo expresa la inicial voluntad política (o intención) de cumplirlo, al menos por parte de los representantes gubernamentales de dicho momento. Asimismo, la voluntad manifiesta de políticos y funcionarios, la elaboración de programas y la cantidad adecuada de presupuesto asignado podrían ser interpretados como evidencia de compromiso político y apetito de cumplir. Sin embargo, es importante entender si este nivel de compromiso e intención permanecen con el paso de los años y en qué medida su variabilidad afecta al cumplimiento de los acuerdos.

2.6. El Estado performativo

Los conceptos descritos hasta ahora tienen que ver con dos categorías: las falencias que el Estado tiene para responder al conflicto y la falta de voluntad de gestionar el conflicto. Las falencias pueden tener que ver con una capacidad estatal débil, una escasa coordinación o redes de gobernanza ineficientes, fenómenos que no son excluyentes entre sí (De Echave et. al, 2009; Flores, 2016; Tanaka, 2011, Balbuena y Ramos, 2017). Por su parte, la inexistencia de voluntad política puede mostrarse como forbearance o stand-off state, cada uno con sus particularidades expuestas en la sección anterior.

Ahora bien, el Estado también puede optar por no gestionar el conflicto pero pretender que lo hace. Esto es a lo que Ding (2020) llama “gobernanza performativa”, o bien, lo que los Estados hacen cuando las expectativas y la presión de la ciudadanía exigen políticas que el Estado no tiene la capacidad para sacar adelante. Así, el Estado puede optar por una gobernanza performativa que implica el uso de símbolos y lenguajes que den la impresión de buena gobernanza. Dos factores permiten y explican la actitud performativa del Estado: cuando la capacidad estatal es baja y el escrutinio ciudadano es alto. Para ejemplificar este fenómeno, Ding (2020) analiza las políticas ambientales en China, argumentando que el sector burocrático ambiental chino es débil, mientras que las preocupaciones ambientales de la ciudadanía son altas. Ding (2020) toma el caso de la ciudad china de Lakeville, que goza de altos

recursos económicos (un PBI mayor al del promedio nacional) y con una gran preocupación por la calidad del aire.

La capacidad que tiene el sector ambiental en China es limitada porque el marco normativo no permite adoptar medidas rigurosas en contra de empresas o agentes contaminantes. Al mismo tiempo, las oficinas de protección ambiental (EPBs), reciben un número elevado de quejas a través de distintos medios. Ante la debilidad normativa, los burócratas despliegan una gobernanza performativa, que implica lo que Ding (2020) llama *face work*. Esta tiene tres componentes principales: parecer sensible a la opinión pública, demostrar intenciones benevolentes y hacer esfuerzos visibles al público en general. El así llamado *face work* no debe confundirse con los “elefantes blancos”, pues lejos de ser obras de gran tamaño, se trata de gestos, actitudes y respuestas simbólicas.

Estos símbolos son desplegados con los tres componentes. Primero, una respuesta Estatal que no trata el problema de forma sustantiva, pero responde pues debe mostrarse sensible a la opinión pública. Segundo, la demostración de buenas intenciones al momento de tratar el tema. Tercero, asegurarse que estos esfuerzos performativos lleguen a ojos de todos. Un ejemplo de gobernanza performativa que plantea Ding (2020) es el de llevar a cabo inspecciones que revelen los causantes de la contaminación sin necesariamente imponerles una multa.

Así, Ding (2020) explica que un Estado puede asumir una “gobernanza performativa” en algunas áreas de su gestión en las que considere que no puede ejercer una gobernanza sustantiva. Para el caso de estudio de Espinar este concepto representa un aporte en la caracterización de la actitud del Estado frente al conflicto socioambiental.

En la presente investigación se hará uso de los conceptos expuestos para encontrar un marco explicativo propio que nos permita entender el incumplimiento de acuerdos en nuestro caso específico, con la expectativa de ofrecer luces generalizables que nos permitan entender los conflictos de forma cíclica. Asimismo, se hace uso de estos para plantear las hipótesis.

2.7. Hipótesis

Las hipótesis se han planteado a partir de la revisión de literatura existente y utilizando el marco teórico expuesto. Estas se están entendiendo como explicaciones

posibles del incumplimiento de acuerdos. Se espera poder confirmar alguna en la investigación, aunque no se descarta tener que plantear hipótesis complementarias adicionales. Antes de plantear las hipótesis es pertinente recordar la pregunta de investigación: ¿por qué el Estado no cumple debidamente los acuerdos que establece? Esta será respondida a partir del análisis del conflicto en torno al proyecto minero Tintaya/Antapaccay en la provincia de Espinar en Cusco en el plazo desde la formulación y firma de acuerdos (2012-2013), hasta el inicio de la exigencia por su cumplimiento (2015-2016).

Hipótesis 1: El Estado no cumple con los acuerdos establecidos porque tiene una capacidad limitada de resolver conflictos.

Hipótesis 2: El Estado no cumple con los acuerdos establecidos porque existe una falta de coordinación entre intersectorial y entre niveles.

Hipótesis 3: No existen redes de gobernanza entre Estado y sociedad que permitan el seguimiento y cumplimiento de acuerdos con un horizonte común.

Hipótesis 4: El Estado no cumple con los acuerdos establecidos porque no existe una voluntad política en las entidades encargadas de gestionar la superación del conflicto.

Estas hipótesis serán evaluadas y discutidas tras la aplicación de una metodología cualitativa que implica la realización de entrevistas semiestructuradas a profundidad y la revisión de fuentes documentales principales y secundarias. A continuación, se detalla la metodología utilizada.

3. Metodología

Con el objetivo de entender el incumplimiento de acuerdos en el marco del conflicto de Espinar entre el 2012 y el 2016, la metodología elegida en esta investigación será de tipo cualitativa, de un solo caso y realizando un process tracing, es decir un recuento del proceso. Asimismo, se ha optado por elegir dos acuerdos fundamentales en la reactivación del conflicto: atención sanitaria y reparación por la intoxicación a causa de la contaminación producida por el proyecto (1) y la rehabilitación y asfaltado de una carretera (2)³. Si bien se presentarán hallazgos respecto al conjunto de acuerdos, se hará mayor referencia a estos dos acuerdos elegidos.

En primer lugar, se ha optado por un diseño cualitativo de un solo caso, siendo este un caso emblemático, pues nos permite tener un acercamiento profundo al tema y observar con detalle los mecanismos causales del (in)cumplimiento de los acuerdos elegidos. Además, nos permitirá elaborar explicaciones complejas y explorar distintas posibilidades explicativas a partir del marco teórico propuesto (George y Bennet, 2005; Ragin, 2006; Mahoney, 2010).

En segundo lugar, se ha elegido como método el process tracing a modo de reconstruir los hechos ocurridos entre el 2012 y 2016, o bien, el momento de establecimiento de acuerdos y el momento de evidente incumplimiento. En ese sentido, el process tracing resulta útil para poder construir y probar teorías (Beach, 2017), así como poner a prueba distintos mecanismos que podrían explicar causalmente el caso (Bennett y Checkel, 2015). Así, a la luz de las distintas hipótesis propuestas, se espera poder comprobar al menos una de ellas, y no se descarta tener que evaluar distintas explicaciones a lo largo del proceso de investigación.

El recojo de información parte de la revisión de literatura que analiza este caso y de la exhaustiva revisión de las actas emanadas de las mesas instaladas desde el 2012. Estas actas han sido obtenidas principalmente de dos fuentes: la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de un pedido de acceso a la información pública, y son un total de más de 130. Además, se han revisado noticias y pronunciamientos de las partes involucradas.

³ Se trata de la carretera Patahuasi-Yauri-Sicuani, en el sector Negromayo-Yauri-San Genaro, en Espinar.

Así, para recolectar la información se están utilizando dos métodos principales: la revisión de documentos y la realización de entrevistas semiestructuradas. Primero, la revisión de distintos tipos de documentos como noticias, pronunciamientos, comunicados oficiales, informes publicados por agencias estatales y no-estatales, y las actas de las reuniones en el marco de la Mesa de Diálogo de Espinar. Segundo, he realizado entrevistas a profundidad a actores clave tanto en el proceso de formulación de acuerdos como en el cumplimiento de estos. En ese sentido se han identificado tres grandes grupos de actores: estatales (que incluye actores de distintos sectores y niveles de este), dirigentes sociales de las comunidades en protesta y sociedad civil (organizaciones no-gubernamentales y expertos). Cabe destacar que ninguno de los grupos de actores es de carácter monolítico, pues se ha observado que existen distintas posturas y dinámicas dentro de cada uno.

En total, se realizaron 20 entrevistas a profundidad, algunas presenciales entre Lima y Espinar y otras de forma virtual, a través de Zoom. En el trabajo se citarán las entrevistas de manera anónima. Esto por dos razones. Primero, la protección de nuestros informantes, pues ha habido persecución y criminalización por hablar de estos delicados procesos. Segundo, porque garantizar el anonimato permitió el establecimiento de una relación de confianza.

Desagregando los grupos, tenemos cuatro entrevistados del gobierno central, dos de los cuales pertenecieron a la Presidencia del Consejo de Ministros durante el conflicto y dos representaron al Ministerio del Ambiente (Entrevistados 3 y 4). Por parte del gobierno subnacional se entrevistaron a tres funcionarios de la Municipalidad Provincial de Espinar (MPE). Además, se entrevistó a un congresista por el Cusco que participó en la MDE. Este es el grupo de actores estatales.

Los otros dos grupos pertenecen a la sociedad civil: dirigentes sociales y expertos externos. Primero, se realizaron cinco entrevistas a dirigentes sociales de distintas organizaciones espinarenses: el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE) y la Asociación de Urbanizaciones Populares, y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE), así como dirigentes de distintas comunidades. El tercer grupo comprende a la sociedad civil: expertos, asesores y observadores de los distintos espacios de diálogo. A este grupo se realizaron seis entrevistas. Cabe mencionar que un miembro de este grupo, que fue asesor de la MDE por parte de una ONG, fue viceministro del MINAM

el año previo a la mesa (2011). Finalmente, se realizó una entrevista a un trabajador de la empresa durante parte del periodo estudiado (2015-2017). Si bien se buscó entrevistar a más trabajadores y representantes de la empresa, estos se mostraron reticentes a aceptar.

A continuación, se presenta una tabla resumen de las entrevistas.

Tabla No.1
Tabla de Entrevistados

N	Cargo	Espacio de diálogo	Modalidad	Grupo
1	PCM	Comité de seguimiento	Virtual	Gob. Central
2	PCM	MDE	Virtual	Gob. Central
3	MINAM	MDE	Virtual	Gob. Central
4	MINEM	MDE	Virtual	Gob. Central
5	MPE	MDE	Virtual	Gob. Subnacional
6	MPE	Comité de seguimiento	Espinar	Gob. Subnacional
7	MPE	Comité de seguimiento	Espinar	Gob. Subnacional
8	Dirigente social	MDE	Espinar	Dirigente social
9	Dirigente social, FUDIE	-	Espinar	Dirigente social
10	Dirigente social, defensor ambiental	-	Espinar	Dirigente social
11	Dirigente social, AUPE	MDE	Espinar	Dirigente social
12	Dirigente social, FUCAE	Comité de seguimiento	Espinar	Dirigente social
13	Presidente DHSF	-	Virtual	Dirigente social
14	DHSF, experta	-	Virtual	Soc. Experto
15	DHSF, Red Muqui, Vicaría de Sicuani (2013)	MDE	Lima	Soc. Experto
16	Experto, asesor 2010-2012	pre-MDE	Virtual	Soc. Experto
17	Vicaría de Sicuani (2013), DHSF	MDE	Lima	Sociedad civil
18	Trabajador BHP, sociedad civil	pre-MDE	Espinar	Sociedad civil
19	Congresista	MDE	Lima	Sociedad civil
20	Relaciones comunitarias	Empresa Antapaccay	Lima	Empresa

Fuente: Elaboración propia

Tabla No.2
Esquema de grupos de entrevistados



Fuente: Elaboración propia

Al momento de realizar las entrevistas se contó con una guía basada en los cuatro niveles de análisis propuestos y los indicadores que se usarán para medir nuestras variables en cada uno de estos, así como las fuentes. Se presentan en la siguiente tabla. El último nivel de análisis que corresponde a la performatividad del Estado fue agregado durante el trabajo de campo.

Tabla No.3
Tabla de indicadores

Niveles de análisis (o variables independientes)	Indicadores	Fuente(s)	Valores
Capacidad estatal	Capacidad de recursos <ul style="list-style-type: none"> • Recursos financieros destinados al cumplimiento de acuerdos • Presencia estatal • Burocracia especializada 	Reportes presupuestales, entrevistas semi-estructuradas	Alto, mediano, bajo
Coordinación inter e intra sectorial	Coordinación entre sectores <ul style="list-style-type: none"> • Espacios de coordinación • Programas multisectoriales • Metas compartidas 	Reportes de la Defensoría del Pueblo, entrevistas semi-estructuradas	Alto, mediano, bajo
	Coordinación entre niveles del Estado <ul style="list-style-type: none"> • Espacios de coordinación • Programas inter-niveles • Metas compartidas 	Reportes de la Defensoría del Pueblo, entrevistas semi-estructuradas	Alto, mediano, bajo
Redes de gobernanza	Redes entre actores <ul style="list-style-type: none"> • Empresa – sociedad • Sociedad – Estado • Estado - Sociedad 	Reportes de la Defensoría del Pueblo y otras entidades, noticias, pronunciamientos y declaraciones, entrevistas semi-estructuradas	Alto, mediano, bajo
Voluntad política / compromiso político	Voluntad expresa <ul style="list-style-type: none"> • Manifestaciones por parte de autoridades políticas de cumplir los acuerdos • Manifestaciones por parte de autoridades políticas de gestionar la superación del conflicto Voluntad institucional <ul style="list-style-type: none"> • Espacios y mecanismos institucionalizados para cumplir los acuerdos Voluntad monetaria <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto asignado para cumplir acuerdos 	Reportes de la Defensoría del Pueblo y otras entidades, noticias, pronunciamientos y declaraciones, entrevistas semi-estructuradas Reportes presupuestales, entrevistas semi-estructuradas	Alto, mediano, bajo
Estado performativo (Ding, 2020).	Facework <ul style="list-style-type: none"> • despliegue de sensibilidad ante la opinión pública • demostración de benevolencia • difusión y visibilidad del trabajo performativo 	Reportes de la Defensoría del Pueblo y otras entidades, noticias, pronunciamientos y declaraciones, entrevistas semi-estructuradas. Declaraciones de autoridades públicas y documentos de difusión de la MDE	Alto, mediano, bajo

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4. Tantas veces Espinar

Desde el inicio de la actividad minera hace 37 años son varias las movilizaciones que se han desarrollado en la provincia (OCMAL, 2020). Para hacer frente a este tipo de conflictos, el Estado cuenta con mecanismos normativos e institucionales, como la creación de mesas de diálogo y talleres participativos. En el caso de Espinar, se señala que los conflictos ocurridos dieron lugar a mesas de diálogo en más de una ocasión y la firma de acuerdos que no han sido cumplidos (OCMAL, 2020). Así, las serias falencias que muestra el Estado en todos sus niveles para la gestión de conflictos se traducen en la reactivación de estos, por lo que no se llega a una resolución, sino que permanecen en constante estado de latencia.

La mina de Tintaya-Antapaccay se ubica a 4100 metros sobre el nivel del mar, en el distrito de Yauri, en la provincia de Espinar, en la región de Cusco. Su exploración comenzó en 1917, pero no fue hasta 1971 que se concedieron los derechos de extracción, cuando por Decreto Supremo el Estado aprueba la explotación del mineral por Minero Perú, empresa estatal (Zeisser, 2015). En 1980 Minero Perú crea la Empresa Minera Tintaya S.A para empezar con la extracción a tajo abierto en el terreno previamente expropiado de la comunidad Antaycama (Aguilar Yuca, 1986). Es en este contexto que las demandas que estuvieron a la base de los conflictos en Espinar se fueron construyendo, cuando la mina estaba a cargo de una empresa nacional (De Echave et al., 2009). El 21 de mayo de 1990, fecha ahora referente para las movilizaciones, con motivo de demandas por la expropiación de tierras comunales, se produjo una revuelta que culminó en la toma de la mina y de rehenes. Tras unos días, se logró un acuerdo con el Estado. Desde aquel día, cada 21 de mayo se celebra el Día de la Dignidad Espinarenses.

Los hechos conflictivos de mayor impacto se dieron a partir de la década del 90, cuando la nueva lógica de libre mercado expande el sector minero y los proyectos se trasladan a manos de empresas privadas. La primera transferencia se dio en 1994, cuando Magma Copper Company/Global Magma Ltda compra a la empresa Tintaya. En 1996, el grupo australiano Broken Hill Proprietary (BHP) absorbe Magma. En 2001 se fusiona con la empresa Billiton PLC de Inglaterra, conformando la empresa BHP-Billiton (Montoya et. al 2022).

Entrando al siglo XXI empieza lo que en la academia se ha denominado el “boom de los commodities” o “superciclo de precios de materias primas” (Levitsky y Roberts, 2011; Svampa, 2013; de Echave et al., 2022), que da un renovado impulso a la actividad minera en América Latina. En los años 2001, 2003 y 2005 se realizaron importantes movilizaciones en Espinar que llevaron a la apertura del diálogo por parte de la empresa privada. Durante estos años, las principales demandas y malestares giraron en torno a la expropiación inicial de 2,368 hectáreas de tierras del sector Tintaya Marquiri (de la comunidad Antaycama), problemas ambientales, uso de los recursos hídricos de la zona⁴ y posteriores procesos de ventas de tierras, que se dieron en un contexto de información asimétrica entre la empresa y las comunidades (De Echave et al. 2009).

En el año 2006, BHP Billiton transfiere la mina a la corporación Xstrata Copper, que pasa a llamarse Xstrata Tintaya. En 2011 la empresa empieza la ejecución de un nuevo proyecto minero: Antapaccay, que empieza a operar en 2013. Ese mismo año Xstrata se fusiona con la empresa suiza Glencore, hoy propietaria de la mina⁵.

Tanto De Echave et al. (2009) como Flores (2016) han considerado este conflicto como uno de “convivencia”, pues las comunidades no rechazan la existencia de la actividad minera, pero tienen demandas “de servicios” (Arce 2015), que incluyen indemnizaciones, reparaciones ambientales, atención sanitaria y, en general, beneficios económicos y cumplimiento de acuerdos por parte del Estado y la empresa.

Las movilizaciones se retomaron con fuerza en 2012, bajo el liderazgo del alcalde provincial electo en 2011, Oscar Mollohuanca. En mayo de 2012, el Frente Unido de Defensa de los intereses de Espinar (FUDIE) anunció un paro indefinido para reformular el Convenio Marco del proyecto y exigir nuevos arreglos frente a la problemática medioambiental. Este tuvo inicio el 21 de mayo, con la paralización de la provincia. Las protestas resultaron daños a propiedad pública y privada, y el Estado respondió con represión desmedida, lo que resultó en un saldo de tres fallecidos y numerosos heridos. Además, dirigentes sociales fueron perseguidos y detenidos. El día 29 de mayo, la provincia de Espinar fue declarada en Estado de Emergencia y, al día siguiente, se dio la detención arbitraria de Oscar Mollohuanca (Zeisser, 2015).

⁴ Desde el inicio de la actividad minera en Espinar, el abastecimiento de agua se obtiene a través del Río Salado.

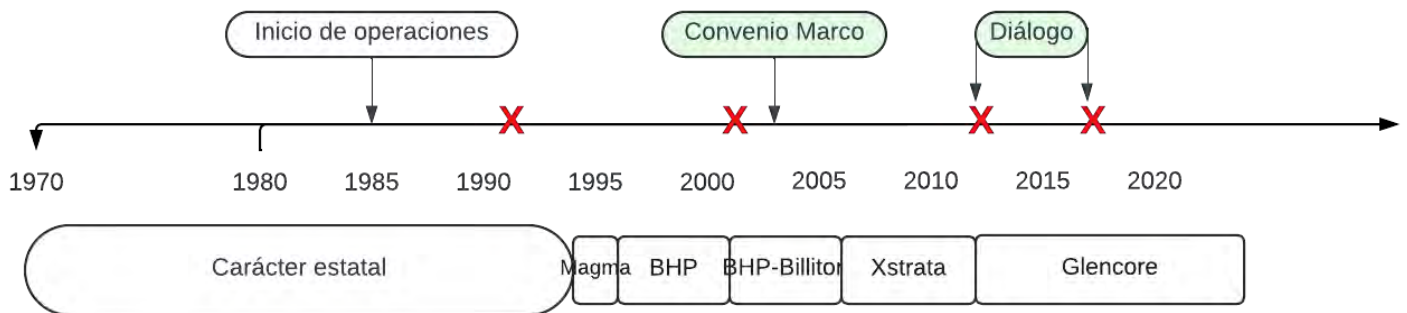
⁵ En 2019, la empresa anunció su intención de expansión a un nuevo proyecto minero: Coroccohuayco. Hoy el proyecto aún se encuentra en proceso de Consulta Previa.

Estos hechos tuvieron repercusiones de alcance nacional e internacional, lo que generó una fuerte presión al Estado peruano de gestionar el conflicto, por lo que el 21 de junio 2012 se instaló la Mesa de Diálogo de Espinar. Esta mesa estuvo más institucionalizada que las de años previos y, según la opinión pública, fueron “exitosas” (Durand, 2015). En concreto, la Mesa de Diálogo de Espinar (MDE) contó con una estructura definida: una presidencia colegiada, una secretaría técnica y tres subgrupos de trabajo: (1) medio ambiente, (2) responsabilidad social y (3) producción y desarrollo. Las mesas instaladas permanecieron durante 17 meses y participaron representantes del Estado, de las comunidades y de la empresa XStrata, a cargo del proyecto. Además, se consideraron más formalmente institucionalizadas por el liderazgo explícito que asumió el Ministerio del Ambiente, bajo el mando de Manuel Pulgar-Vidal. Sin embargo, una vez más las soluciones fueron de corto plazo, dejando de lado los problemas más profundos relacionados a las capacidades estatales o la mantención de monitoreo de la afectación de la tierra y el agua (Paredes 2016; 2022).

En la misma línea, Lorena De La Puente (2017) y Zeisser (2015) concluyeron que estas mesas de diálogo solo fueron “exitosas” en el sentido de resolver las demandas inmediatas de la población, dejando espacio a la reactivación del conflicto permanentemente, lógica en la que la provincia de Espinar permanece hasta nuestros días. Incluso, Lorena De La Puente (2017) señala que estas mesas de diálogo en realidad se trataron de una participación “cosmética”, pues crean la apariencia de una participación de las comunidades pero las decisiones se toman en base a criterios que no benefician realmente a la población. Asimismo, Zeisser (2015) señala que el Gobierno nacional tuvo como prioridades restablecer el orden y proteger la propiedad y la iniciativa privada, y no prestar atención a las demandas legítimas de la población ni cambiar las relaciones asimétricas de poder entre empresa y comunidad. Hasta el día de hoy, las comunidades reclaman el cumplimiento de los acuerdos por parte del Estado y la empresa asumidos en dichas mesas.

En el 2020, luego del inicio de la pandemia por la COVID 19, se registró otro estallido social con motivo de reclamos y demandas desatendidas que involucró a casi toda la provincia de Espinar (Observatorio de conflictos mineros en el Perú, 2020). La narración de los hechos aquí realizada se resume en la siguiente línea de tiempo, en donde las equis (X) rojas señalan momentos de estallidos sociales emblemáticos.

Figura No.1
Línea de tiempo resumen



Fuente: Eaboración propia

Si bien el conflicto se extiende hasta nuestros días, el periodo de análisis del caso que se ha elegido es del 2012 hasta el 2016, dado que en ese lapso tenemos dos momentos críticos: la elaboración y firma de acuerdos (2012-2013) y el evidente incumplimiento de estos (2015-2016). Así, además de entender las particularidades del conflicto desde sus inicios y, especialmente, las demandas expuestas a partir del 2012 que dan origen a la conformación de la mesa, es importante hacer un seguimiento de los acuerdos incumplidos con el paso de los años.

La Mesa de Diálogo de Espinar aprobó y firmó su Informe Final el 2 de diciembre del año 2013. Además, poco tiempo después, el Plan de Acción Ambiental y Sanitario elaborado en la mesa fue aprobado mediante Resolución Ministerial. Este Plan de Acción tenía medidas de corto (2014), mediano (2016) y largo plazo (a partir del 2017). Sin embargo, para el año 2015 fue evidente que las promesas de corto y mediano plazo no iban a cumplirse o se habían cumplido de forma insuficiente e inadecuada.

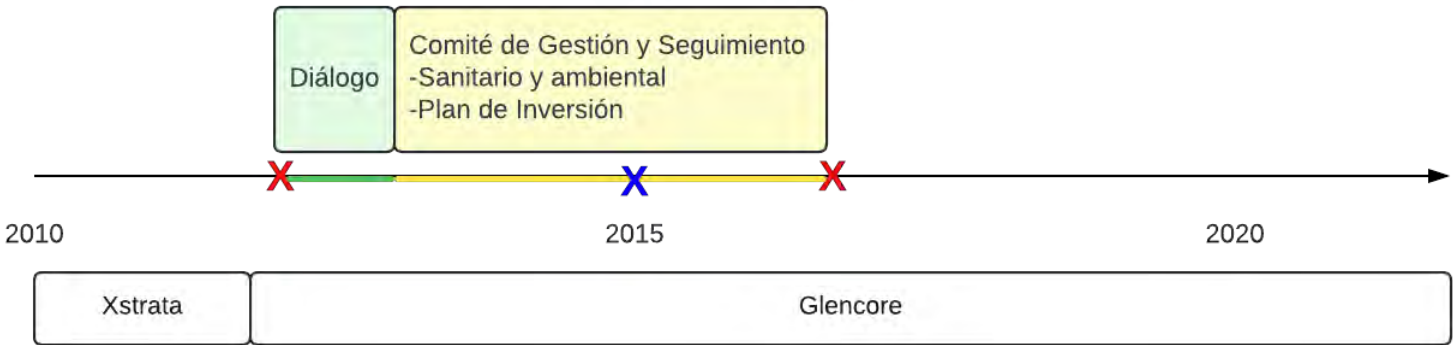
El 27 de marzo del año 2015 se realizó una movilización convocada por diferentes organizaciones sociales de Espinar con el objetivo de exigir el cumplimiento de los acuerdos establecidos en la MDE. Por esto, desde marzo de 2015, la Defensoría del Pueblo detalla que “los pobladores de la provincia de Espinar exigen al Estado y a la Compañía Minera Antapaccay S.A. el cumplimiento de los acuerdos asumidos en la mesa de diálogo que concluyó en julio de 2013. Estos acuerdos están recogidos en un Plan de acción ambiental y sanitario, y en un programa de inversión. Esta descripción se mantiene hasta el día de hoy. Si bien hubo cierta respuesta estatal

ante esta exigencia, el 10 de mayo del 2016 el FUDIE volvió a convocar un paro de 24 horas por el incumplimiento de acuerdos.

El 20 de mayo de 2016 se realizó un paro pacífico de 24 horas a cargo del Frente Único de Defensa por los Interés de Espinar (FUDIE), reclamando una vez más el cumplimiento de acuerdos. En su pronunciamiento público se menciona la “no atención y abandono de personas con metales pesados”, el “incumplimiento de los ofrecimientos de los diferentes Ministerios desde el 2012”, el asfaltado de una vía de 86 kilómetros, entre otros (Derechos sin Fronteras, 2016). Asimismo, la Defensoría del Pueblo registra que la población asumió esta actividad contenciosa por “1. El poco avance de los compromisos asumidos en la mesa de diálogo de Espinar y cuyo seguimiento está a cargo del comité de proyectos de inversión y del comité ambiental sanitario. 2. La buena pro del proyecto de rehabilitación y mejoramiento de la carretera Patahuasi-Yauri-Sicuani, sector Negromayo-Yauri-San Genaro debió otorgarse en el año 2013 pero hasta mayo del 2016 no tiene avances. [...] 6. Las campañas de salud realizadas por la Dirección Regional de Salud no son especializadas. Esto va en contra de los compromisos asumidos.” (Defensoría del Pueblo, 2016).

A continuación, se presenta una línea de tiempo del periodo específico, en donde la equis (X) azul señala las primeras denuncias públicas de parte de la población por incumplimiento, o bien, las primeras señales públicas de percepción de incumplimiento por parte de las organizaciones sociales. Las equis (X) rojas son momentos de estallido, el primero, que marca la instalación de la MDE y el segundo, en 2016, el gran estallido por percepción de incumplimiento.

Figura No.2
Línea de tiempo del margen de análisis



Fuente: Elaboración propia

Resalta también que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la PCM revela en el número 47 de la revista Willaqniki-Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales de octubre de 2016 que la MDE:

Surgió como consecuencia del paro provincial del 21 de enero del 2012. Actualmente funcionan dos Comités de Gestión y Seguimiento: 1) Ambiental y Sanitario, y 2) del Plan de Inversiones. El problema crítico es que, a la fecha, el avance en el cumplimiento de los compromisos del Plan de Inversiones es muy bajo (20% aproximadamente), así como el financiamiento de los proyectos de afianzamiento hídrico, compromiso asumido como parte de los acuerdos por Majes Siguanas II que se encuentran paralizados. (ONDS-PCM, 2016).

Así, vemos no solo una percepción de incumplimiento por parte de las comunidades y pobladores de la provincia de Espinar, respaldada por lo observado por la Defensoría del Pueblo, sino también un reconocimiento por parte del Estado, a través de la PCM, del incumplimiento en cuestión. Así las cosas, parece que acuerdos que debían cumplirse total o parcialmente entre el 2013 y 2017 fueron ignorados por las autoridades estatales, por lo que años después las comunidades continuaron protestando por su derecho a obtener lo que fue prometido. Si bien los acuerdos incumplidos o solo parcialmente cumplidos son varios, para fines de esta investigación se ha optado por poner énfasis en 2 acuerdos, que se consideran fundamentales por su relevancia en las protestas. Asimismo, se trata de acuerdos que involucran dos de los principales aspectos de esta lucha: salud e infraestructura. Por un lado, tenemos la reparación y atención a personas intoxicadas por metales tóxicos, acuerdo que debía cumplirse de la mano del MINSA. Por el otro, el asfaltado de una carretera por la que circulan camiones que transportan minerales peligrosos, a cargo del MTC. El pedido de cumplimiento de estos compromisos ha sido expresado por parte de las comunidades.

Sostendremos que la reactivación del conflicto tiene como motivo el incumplimiento (o cumplimiento parcial y/o insuficiente) de los compromisos asumidos. ¿Por qué no se cumplieron? A la luz de las hipótesis y conceptos expuestos, la investigación pretende responder a esta pregunta a partir de un seguimiento de los acuerdos elegidos y entrevistas semiestructuradas a los actores que elaboraron y firmaron los acuerdos, así como los involucrados en su cumplimiento. Para entender los mecanismos de incumplimiento y analizar el caso a la luz de ambos acuerdos, se

hará referencia a los documentos oficiales y a las entrevistas semiestructuradas realizadas en el marco de esta investigación.



Capítulo 5. Análisis de incumplimiento

Este capítulo se divide en dos partes. La primera busca explicar el incumplimiento o cumplimiento parcial de los acuerdos a partir de la incapacidad y la desarticulación del Estado, así como la conformación de redes de gobernanza débiles por parte de este. Sin embargo, en la segunda parte argumento también que estas “grandes explicaciones”, documentadas ampliamente en la literatura revisada, no bastan para explicar y entender el incumplimiento. Si bien se confirma que estos factores incidieron en el incumplimiento de los acuerdos, se identifica un factor político que nos permite entender el conflicto de manera más dinámica. Esto es, una inicial actitud stand-off del Estado, o bien, una actitud de no actuar. Además, argumento que la forma en que el Estado hace frente al conflicto no es de una forma sustantiva, sino de forma performativa (Ding, 2020).

5.1. Las grandes explicaciones: capacidad, articulación y redes de gobernanza

El 12 de mayo del año 2015, el Frente de Defensa de Regantes de la Microcuenca Ccañipia Espinar (FREDERMICE), la comunidad campesina de Huisa, el Comité de Usuarios de agua Qquetara y la Asociación para la defensa de Paccpaco afectada por la minería Alto Huancané (ADEPAMI) y otras organizaciones de la sociedad civil interponen una demanda al juzgado civil de Espinar por materia de cumplimiento en contra de 11 organismos estatales. Estos son el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Organismo de Evaluación y fiscalización ambiental (OEFA), Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Salud (MINSAL), el Gobierno regional del Cusco, la Dirección regional de salud de Cusco (DIRESA-Cusco), la Dirección general de salud de las personas del MINSAL, la Dirección general de salud ambiental (DIGESA) del MINSAL, el Centro Nacional de salud ocupacional y protección del ambiente para la salud (CENSOPAS), el Centro Nacional de Epidemiología del MINSAL (antes Dirección general de epidemiología del MINSAL) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA). La sentencia, emitida por la Corte Superior de Justicia de Cusco, declaró fundada parcialmente la demanda, reconociendo culpabilidad por parte del MINSAL y de dependencias tales como el CENSOPAS.

El punto central de la demanda era el incumplimiento de funciones del MINAM, del MINSAL y de agencias dependientes. Este incumplimiento no solo refería a las

funciones establecidas por ley de dichos organismos, sino específicamente también a incumplimientos en el marco de la Mesa de Diálogo de Espinar. En el Informe Final de la MDE del año x, dentro de las Medidas Priorizadas en el Corto Plazo 2013, se tiene que el MINSA debe realizar una “campaña de evaluación médica integral de los participantes del estudio del despistaje de metales pesados en orinas, Espinar 2013” (Corte Superior de Justicia, 2020). Además, debe hacer entrega de resultados de análisis realizados en un estudio del 2013⁶, y realizar exámenes auxiliares con el CENSOPAS. Asimismo, acordó en el Informe Final que la DIRESA debe incluir dentro de su programa presupuestal del 2014 la atención de personas expuestas a metales pesados. Estos acuerdos fueron incumplidos de manera total o parcial.

En primer lugar, el Segundo Estudio de CENSOPAS sobre exposición a metales pesados en Espinar tuvo una serie de irregularidades. Primero, CENSOPAS informó públicamente solo sobre 6 parámetros de los 17 analizados, pues no contaba con el consentimiento para realizar estudios de 11 metales, que tuvieron resultados positivos. Segundo, el estudio no precisó la cantidad de personas de cada comunidad que están expuestas por encima de los límites, ni detalles sobre los individuos (sexo o grupo etario). Tercero, no revela los riesgos a la salud de la exposición crónica a estos metales. Cuarto, el estudio se realizó en enero de 2013, cuando debía realizarse en 2012. Además, en el informe del CENSOPAS se establece que “este estudio no tuvo por objetivo diagnosticar enfermedad en cada participante, para lo cual se requiere evaluación clínica especializada” (citar informe), por lo incumple con el compromiso establecido en la MDE.

Asimismo, la sentencia es clara al decir que “el plan de acción e inversiones que obra en el informe final de la Mesa de Diálogo de Espinar tampoco fue ejecutado” y que “los planes aprobados por DIRESA Cusco nunca se ejecutaron por falta de presupuesto del Gobierno Regional y Nacional”. La falta de presupuesto es un indicador de la baja capacidad estatal, corresponde a una falta de recursos financieros para el cumplimiento de acuerdos. En la sentencia, el punto 9.10, referente al incumplimiento del MINSA por no declarar la emergencia sanitaria es aún más

⁶ Este es el segundo estudio de exposición a metales pesados de Espinar, el primera data de 2010 y comprueba intoxicación por plomo, arsénico, cadmio y mercurio. La muestra fue de 506 personas. Para cada metal estudiado se obtuvieron muestras válidas de entre 231 y 492, el 100% de estas demostraron la presencia del metal respectivo. Además, hubo una serie de irregularidades: una inexplicable pérdida de muestras y la entrega de resultados individuales en mayo del 2013, sin firma y con fecha del 2011, cuando CENSOPAS se había comprometido a hacer la entrega en 2010.

específico sobre las falencias del Estado: falta de presupuesto para realizar control y monitoreo y la demora de más de 7 años luego de instalada la MDE en obtener resultados concluyentes, que hasta la fecha no se tienen. Así, la sentencia confirma que los acuerdos en materia de salud a cargo tanto del gobierno central a través de CENSOPAS como el gobierno regional a cargo de la DIRESA, no fueron cumplidos por falta presupuestal, indicador de incapacidad estatal.

De la misma forma, un funcionario de la PCM que trabajó en el proceso de la MDE y de los comités de seguimiento señaló en la entrevista que “bueno, pues a veces esto se va convirtiendo en cíclico. Esa es la velocidad y muchas veces hay marchas y contramarchas de un gobierno que no es fuerte y de unas instituciones que no son fuertes” (Entrevista N 1). Así, para el funcionario parece ser que la debilidad de las instituciones son clave para entender el incumplimiento. Asimismo, nos indicó que la falta de capacidad se traslada del gobierno central al nivel subnacional, pues “como está repartida la competencia, o está transferida la competencia a los gobiernos regionales hay como cierto vacío o cierto bache porque el gobierno nacional te dice “eso le corresponde al regional” y el regional te dice “oye yo no tengo recursos ni asistencia técnica en consecuencia no puedo atenderte” (Entrevista N 1).

Continuando, conversé con un asesor en la MDE por parte de un organismo no-gubernamental, quien fue viceministro de Gestión Ambiental del MINAM en el 2011 y apuntó que “no hay capacidad operativa para llevar adelante todos los acuerdos que se firman en los procesos de diálogo, en Espinar y en cualquier otro sitio del país” (Entrevista N 16). Asimismo, sobre el seguimiento de los acuerdos, mencionó que “no hay ninguna capacidad, no hay ninguna estrategia, no hay ningún tipo de institucionalidad...que pueda darle seguimiento a los acuerdos que el propio Estado firma” (ibid.). Así, parece ser que el Estado firma acuerdos sin la capacidad, sea presupuestal o institucional, de cumplirlos. Otro funcionario de PCM señaló sobre la MDE que “en ese momento había poca capacidad de respuesta operativa y técnica” (Entrevista N 2).

Continuando, en el tema de capacidad, llama la atención que el 23 de noviembre de 2016 hubo una reunión extraordinaria entre un grupo de ministros y funcionarios del gobierno central con autoridades y dirigentes sociales de Espinar para conversar sobre el cumplimiento de acuerdos de la MDE. En esta reunión, la entonces ministra de salud, Patricia García, señaló que “Es necesario transparentar la situación y sincerar las cosas del sector gestionado por el gobierno nacional anterior. [...] no

existen centros y tecnología especializada” (Patricia García, Ministra de Salud 2016). Así las cosas, parece ser que desde un principio el Estado no tenía la capacidad operativa de cumplir con los acuerdos firmados, de acuerdo a la ministra.

Sobre esto, una especialista de Derechos Humanos sin Fronteras (DHSF), organización no-gubernamental que trabaja en temas relacionados a los impactos de la minería en el Sur Andino del Perú y tiene oficina en Espinar, observó que “En teoría, hay un hospital que está en construcción... En teoría, se dijo que ahí se daría atención especializada, pero tú revisas el proyecto y... No hay ningún área especializada para metal. No hay ningún área porque eso requiere este personal y herramientas que no hay” (Entrevista N 14). En efecto, el Hospital de Espinar que estaría destinado principalmente a tratar la intoxicación por metales pesados, se encuentra inconcluso y con retrasos al día de hoy, según un informe de la Contraloría de la Nación (Contraloría General de la República, 2022).

Sobre la carretera la conclusión de la carretera del sector Negromayo-Yauri-San Genaro, que también se comprometió en el Plan de Inversión, un funcionario de la PCM nos indicó lo siguiente:

Lo que pasa es que ahí hay dos cosas que hay que tener en cuenta. Nosotros estamos como funcionarios públicos y en general sometidos a los procedimientos del sistema de inversión nacional. Antes era el SNIP. Entonces estos procesos determinan plazos y tiempos. Plazos de tiempos legales que están ahí señalados, pero la realidad a veces supera el papel y esos plazos se exceden. Yo trabajé en el Ministerio de Transportes cinco años y por ejemplo uno de los compromisos era una carretera, o eran tres carreteras. No había forma de construir tres carreteras en paralelo, cada una de esas carreteras ha costado 300 millones de soles, cada una de esas. Entonces no hay una forma de meter en un año mil millones de soles a Espinar. Entonces, claro, lo que se hace es hago una, la termino, hago otra, la termino, hago otra. Claro, la última, por ejemplo, tiene, y eso nuevamente tiene problemas, nos tocó, nos tocó una mala contratista que dejó la obra tirada, ya la dejó tirada antes de la pandemia, y claro, durante la pandemia no se pudo hacer nada para resolverlo, ¿no?... (Entrevista N 2).

Haciendo el seguimiento en la plataforma de Consulta de Inversiones del MEF, se confirma que la obra, con antes código SNIP 3876 y ahora Código único de inversiones 2027711, titulada “REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA: PATAHUASI-YAURI-SICUANI” y de los cuales uno de los tramos es la carretera en cuestión, resolvió su contrato recién en el año 2022 y aún no ha sido

entregada⁷. Así, existe una discordancia entre la capacidad de los sistemas de inversión del Estado peruano y los compromisos establecidos en la MDE.

Así, una falta de capacidad al momento de cumplir los acuerdos establecidos no permite que la MDE juegue el rol que debería. En palabras de un asesor experto de la Mesa:

El Estado peruano como tal tiene muy, muy poca capacidad institucional de operar de manera sostenida, ¿no? Y por eso, muchos de los procesos de diálogo terminan, digamos, jugando el rol que, que menciono, ¿no? de desescalar el conflicto, porque nunca terminan encontrando soluciones más o menos sostenidas y que puedan voltear la página del conflicto. Por lo menos en el caso espinarenses es la sensación que quedó después del 2012 (Entrevista N 16).

Ahora bien, la falta de capacidad en distintos niveles no es la única falencia del Estado. Esta se relaciona con una segunda gran falencia: la desarticulación entre niveles y sectores. Como se discutió en la sección teórica, la coordinación no solo depende de la colaboración directa entre sectores, sino también en la integración de enfoques y metas compartidas (Corbett y Noyes, 2008; Horwath y Morrison, 2007). Regresando a la Sentencia Judicial discutida al inicio de este capítulo, es importante recalcar que esta advierte también que “la actuación de CENSOPAS y la DIRESA Cusco fue descoordinada y hasta antagónica, mientras que la actuación de “la estrategia” ha sido nula” (Corte Superior de Justicia, 2020).

Por tal razón, la Corte Superior de Justicia de Cusco declara fundada en parte la demanda de incumplimiento y ordena al MINSA “diseñar e implementar una Estrategia de Salud Pública de EMERGENCIA SANITARIA; con un Plan de Acción” (Corte Superior de Justicia, 2020) en un plazo de 90 días. Asimismo, la sentencia establece que el MINSA ordene a sus órganos de línea, también demandados, la implementación del plan. Estos son: la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la Dirección General de Salud de las Personas, Dirección General de Epidemiología, Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) y Dirección Regional de Salud Cusco (DIRESA – Cusco). El ANA, el OEFA y el MINAM no fueron sentenciados (ibid.).

La sentencia, publicada el 05 de diciembre de 2019 en Yauri, Espinar, fue apelada por el MINSA y por el Gobierno Regional del Cusco, por lo que pasó a una

⁷ Seguimiento de la inversión vía [invierte.pe](https://ofi5.mef.gob.pe/inviertews/Repseguim/ResumF12B?codigo=2027711) en plataforma de consulta de inversiones del MEF: <https://ofi5.mef.gob.pe/inviertews/Repseguim/ResumF12B?codigo=2027711>

instancia superior. Un año después, en diciembre de 2020, la Corte Superior de Justicia declaró infundado el recurso de apelación. La resolución se notificó mediante el Poder Judicial.

Siguiendo con la falta de articulación, parece ser que el factor de “metas compartidas” es ausente, pues no hay una institucionalidad de estas que permita su continuidad. El funcionario del MINAM y luego asesor de la MDE señaló que “habían compromisos, que habían actores, pero que luego se cambiaban, como te digo, el cambio de funcionarios, es algo que lastimosamente no se puede obligar a que estén siempre, pero es algo que no permite avanzar en muchos acuerdos porque el nuevo actor político no sabe lo que se comprometió el anterior.” (Entrevista N 16). Así, el nivel de desarticulación llega a un punto en que un actor político desconoce los compromisos que firmó uno anterior. Es decir, parece haber una falta de institucionalización de la coordinación, que debería existir más allá de los actores de turno.

Asimismo, un asesor del Viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, que asumió la conducción de la Secretaría Técnica de la MDE, nos subrayó que “el grado de compromiso de los diferentes sectores fue bastante heterogéneo” y que “la extrema debilidad institucional, escasez de presupuestos y carencia de liderazgo del Gobierno Regional del Cusco en sus competencias sobre salud y su descoordinación con el MINSA, dificultaron el cumplimiento” (Entrevista N 3). Llegó a esta conclusión por formar parte de un equipo interdisciplinario, integrado por el Ministro del Ambiente, el Viceministro de Gestión Ambiental y funcionarios de Calidad, Investigación e Información Ambiental; la Oficina de Asuntos Socioambientales, la Oficina de Comunicación, y otros asesores. Además, participaron representantes técnicos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). El asesor del viceministerio sugirió que la desarticulación entre niveles y sectores se conjugó con la falta de capacidad estatal para explicar el incumplimiento.

De forma similar, un asesor de la MDE nos mencionó que

Quando hablamos de Estado, no estamos hablando de una institucionalidad que funcione, de una institucionalidad que, que opere, ¿no? Y que se sostenga al margen de quién pueda ser el ministro o los viceministros o, o el jefe de estado o el presidente del consejo de ministros, ¿no? El estado peruano como tal tiene muy, muy poca capacidad institucional de operar de manera sostenida, ¿no? (Entrevista N 16)

Así, cuando las “metas compartidas” que deberían institucionalizarse de forma articulada entre sectores y niveles no logran superar a las personas que ostentan los cargos de turno, estamos hablando de una falla en la coordinación. Una desarticulación institucionalizada. Continuando, regresando a las declaraciones de Patricia García en 2016, vemos que si bien la elaboración y firma de los acuerdos en el 2013 estuvo a cargo de un equipo estatal liderado por el entonces ministro del ambiente y conformado por representantes de distintos ministerios, entre ellos el MINSA, sorprende que 3 años después se declare oficialmente que los acuerdos no fueron ni son posibles de cumplir, y evidencia una desarticulación inter e intra sectorial.

Ahora bien, estos dos factores apenas mencionados dependen, casi únicamente, del Estado. Sin embargo, las teorías de la gobernanza señalan que esta va más allá del gobierno e involucra actores privados de la sociedad civil y empresariado (Rhodes 1996, Peters 2005, Prats 2016). Con esto, se entiende que la eficacia del Estado puede basarse en otros componentes más allá de la capacidad o la articulación, sino también en la calidad de la interacción con las organizaciones empresariales y sociedad civil (ibid.). Para esto, la interacción se debe basar en redes de calidad formadas entre los actores. Sin embargo, lo que nos señalan los entrevistados de los distintos grupos es que en Espinar esto no se dio así.

Lo que se señala como la principal falencia de las redes de gobernanza es la falta de confianza entre los actores que permeó todo el proceso de diálogo y seguimiento. Primero, una desconfianza inicial por parte de la población espinareense ante la conformación misma de la MDE, pues existía la percepción de que esto solo fue posible luego de una represión de tal magnitud que dejó heridos y fallecidos, y un alcalde arbitrariamente detenido. Un experto asesor de la MDE lo expresa de la siguiente manera:

La situación era tan tensa y la desconfianza [a raíz de la represión], digamos, era lo que predominaba, tan es así que la única manera que el gobierno se da cuenta que podía desescalar un poco el conflicto, quitarle un poquito de tensión, fue precisamente producir la liberación de Oscar. (Entrevista N 16).

Así, si asumimos que la MDE es un espacio de establecimiento de redes de gobernanza, la desconfianza se presenta como un vicio inicial que, lamentablemente, perduró durante el resto del tratamiento del conflicto por diferentes motivos que serán detallados a continuación. Primero, desde la dirigencia existía una percepción de

asimetría de poder entre las partes. Un dirigente expresó que “no había un nivel de diálogo equitativo horizontal entre dirigentes siempre había esa debilidad por parte de los dirigentes, primero por parte también de los dirigentes no contaban con asesores específicos [...] no se podía contar con un asesor de alto nivel. Mientras que era la empresa y el estado sí tenía.” (Entrevista N 8).

Desde las organizaciones no-gubernamentales existió un testimonio similar:

Pero también otra gran diferencia es que a las comunidades muchas veces no se les permite llevar asesores externos. A Derechos Humanos sin Fronteras (DHSF), cuando en esos tiempos acompañaba este proceso de diálogo, se les condicionaba a los dirigentes que si ingresaba alguien de mi institución o de la Vicaría de la Solidaridad no se les iba a dejar participar en la reunión. Entonces, los funcionarios, tanto del Estado como de la empresa, son personas capacitadas en ello, pero las comunidades campesinas no, más bien son los que pueden tomar las decisiones, pero necesitan también cierta asesoría para que sus demandas sean tangibles. (Entrevista N 14).

Así, este condicionamiento de parte del Estado a las comunidades y dirigentes sociales mermaba la desconfianza, al perpetuar la asimetría de información técnica existente entre Estado y empresa, por un lado, y población, por el otro.

De manera similar, otro dirigente reveló que sentía que el Estado no tenía una intención de superar el conflicto, sino de cansar a los líderes sociales: “El Estado ha utilizado la estrategia de jugar al cansancio con los dirigentes, al desgaste, al cansancio y la minera por su parte no descansa para dividir, para generar polarización en la población” (Entrevista N 9). La misma percepción existía del lado de la empresa y las autoridades públicas. El director de relaciones comunitarias de Antapaccay señaló que la confianza “estaba bastante desgastada” (Entrevista N 20). Por su parte, el representante del MINAM parece tener la misma impresión:

Esta desinformación mutua entre los actores y sobre la problemática provincial estaba a la base de una alta desconfianza y débil credibilidad y consiguiente polarización entre las partes. El extremo de la desconfianza se expresaba en algunas voces minoritarias de representantes de las comunidades que señalaban que ‘nada se podía esperar de la MDE, porque el Gobierno Nacional siempre apoya a la Empresa y no escucha al Pueblo’”. (Entrevista N 3)

Otro funcionario del MINAM señaló: “Entonces ese otro factor que el Estado no está preparado también hay que tomarlo en cuenta para poder explicar la lentitud en la ejecución de los compromisos y por lo tanto la inestabilidad en el grado de confianza que las comunidades tenían sobre la mesa.” (Entrevista N 4).

Así las cosas, las redes entre Estado, sociedad y empresa empezaron marcadas por un alto nivel de desconfianza de parte de las comunidades y dirigentes sociales hacia el Estado, factor que marcó todo el proceso de diálogo y seguimiento. Continuando, la percepción de incumplimiento que iba creciendo con los años exacerbó la desconfianza. Un representante de la municipalidad provincial de Espinar (MPE) en la MDE nos mencionó que, con el tiempo, la llegada de los funcionarios fue perdiendo relevancia y más bien empezó a generar fastidio en parte de la población.

Helicópteros que vienen con ministros y funcionarios que vienen en carros alquilados y que se alojan en los mejores hoteles de la localidad y los viáticos que reciben y después no cumplen con lo que firman en los papeles. Entonces la imagen es totalmente negativa. Desde el Estado yo veo que hay una situación de irresponsabilidad en el cumplimiento de su labor efectiva en la promoción de las inversiones (Entrevista N 5).

Además, el funcionario de la MPE nos explicó que “la relación Estado-población en espacios mineros es peor porque el tema de la credibilidad institucional está muy, muy caída. La mesa de diálogo de esa vez, pues como resultados después de los compromisos de corto, mediano y largo plazo, ha sido no solo lamentable, sino muy penosa en la respuesta” (Entrevista N 5). El incumplimiento, entonces, solo sigue desacreditando al Estado frente a la población, y así, la misma participación en los Comités de Seguimiento. Sobre esto, un asesor de la MDE mencionó que

Entonces, durante ese tiempo hubo agotamiento, porque por un lado tenías al Estado, sus técnicos y funcionarios dialogando, pero con sueldos, con pasajes desde Lima, con viáticos, tenías a la gente de la empresa, asesores, técnicos, con sueldos, pagados, pero las comunidades no estaban pagadas. Los dirigentes, un año y medio sin trabajar yendo todos los días a reuniones, era difícil sostenerse en esa mesa de diálogo. Por eso muchos abandonaron el espacio y veían que no se avanzaba tanto con el diálogo. (Entrevista N 15).

Con esto, vemos no solo como la asimetría de información, sino también la asimetría económica entre los actores de la red para participar en los espacios merma el diálogo, a lo que se suma la idea de que el diálogo no está dando resultados. Los problemas de comunicación y sensibilización de resultados con las comunidades también acrecentaban las brechas entre los actores durante el Comité de Seguimiento. Una participante externa del Comité nos comentó que

Pero no encontramos formas para poder transmitir de manera amigable esto que se está haciendo y lo que no se está haciendo. Yo pienso que, por un lado, se informaba sobre estos avances, se informaba sobre todo ello, pero no había aclaraciones específicas. Por ejemplo, el ingeniero Fausto (quién dirigía el comité) decía 'el Ministerio de Vivienda ha invertido 7.459.000 para generar los 30 reservorios de agua en tal lugar y bla bla bla'. Entonces alguien preguntaba, '¿y dónde está mi comunidad que no fue incluida? ¿Por qué no fue incluida?' 'Ah, es que eso no puedo responderlo yo (Entrevista N 14).

Continuando, la desconfianza de los dirigentes se expresa en ideas como que la empresa y el Estado están coludidos. Una dirigente social nos menciona que "había como una colusión entre la mina y el Estado, previa, un acuerdo previo de la mesa. Y finalmente, los acuerdos se firman. Algo, por más de que no son muy prometedores, se firman. Y la empresa, bueno, participa de esto" (Entrevista N 9). Otro dirigente me dijo "Finalmente lo que se ha visto notablemente es que el Estado con la empresa minera era un solo equipo. A veces así el Estado funciona como el abogado, defensor de la minera, o sea, defendía. Lo cual no era su rol. Su rol era intermediario, garante" (Entrevista N 8).

Por parte de la empresa, existía una impresión de que las comunidades eran azuzadas. El director de Relaciones Comunitarias de la minera Antapaccay expresó que las mesas de diálogo no sirven para nada y que la actividad minera se paraliza por culpa de unos pocos azuzadores:

Y lo mismo de siempre, o sea, lamentablemente estas mesas de diálogo ya históricamente han demostrado que no sirven para nada. Porque es una reunión de buenas intenciones que al final no se tangibiliza nada. Y algo que yo siempre le reclamaba a los funcionarios del Estado cuando venía a reunirme con los ministros, con el premier... le decía "Ayúdanos, no le estamos pidiendo que hagan algo a favor de nosotros, simplemente que hagan cumplir lo que el Estado debería hacer. Ustedes no pueden permitir que haya bloqueo de carreteras, ustedes no pueden permitir que haya invasiones, ustedes no pueden permitir que se cierren toda una población porque algunos dirigentes azuzan a las comunidades (Entrevista N 20).

Finalmente, es importante destacar que la desconfianza no solo se daba entre los distintos grupos de la red, sino también dentro de la dirigencia social, pues existe la percepción de que la empresa compra a algunos dirigentes. Una dirigente expresa que "donde se empieza de algún modo a generar ya desconfianza en las dirigencias si mal no recuerdo es a partir del 2012, lamentablemente pues no vamos a querer tapar el sol con un dedo, sí hay dirigentes que en su momento se vendieron [a la

minería]. Se vendieron, aprovecharon las luchas del pueblo para lucrar personalmente” (Entrevista N 9).

Un participante externo de la MDE, representante de una organización no-gubernamental, me dijo que los dirigentes ya no tenían confianza entre ellos, pues se asume que todos están con la mina:

Bueno, fijate que a mí cuando yo trabajé 10, 12 años en Espinar. Entonces mis propios amigos [los dirigentes], ¿no? Entonces las primeras veces uno me dice, ‘¿qué has hablado con él?’ Me dice ‘está con la mina’ me dice. Me encuentro con otro, ‘¿qué has hablado con él?’ y ‘él está con la mina’. O sea, te das cuenta que a ese nivel de desconfianza te lleva una zona donde está la minería como tal. Pues yo digo, aparte del impacto ambiental, creo que el principal quiebre que genera la actividad en un territorio es la fragmentación social. La comunidad se quiebra, las familias se rompen. (Entrevista N 15).

Lo expuesto hasta aquí ha tenido como finalidad confirmar a través de nuestros datos empíricos lo argumentado en la literatura revisada: las falencias que tiene el Estado al momento de cumplir acuerdos son varias y no excluyentes. Así, vemos como la falta de capacidad, la falta de articulación y las redes de gobernanza de baja calidad son factores que se combinan y entrelazan para explicar el incumplimiento de acuerdos. Con esto, las “grandes explicaciones” que nos plantea la literatura explican también lo sucedido en el caso de Espinar. Sin embargo, aquello que en el planteamiento de las hipótesis consideramos como una falta de voluntad política se fue develando en las entrevistas como algo más complejo: una actitud performativa del Estado.

5.2. Cuando las grandes explicaciones no bastan: el Estado performativo

En esta sección argumento como, más allá de las falencias identificadas hasta ahora, el Estado ha empleado una serie de mecanismos de performatividad en el tratamiento de este conflicto, así como una inicial postura de stand-off. Primero, observo que la inicial respuesta del Estado no fue el establecimiento de un diálogo, sino algo que Slater y Kim (2014) denominarían como uno de los 4 tipos de conducta de stand-off, o bien, la “pacificación por militarización” (ibid.). Como hemos visto, en lugar de administrar las demandas de la población espinarense, expresadas en una serie de manifestaciones en el 2012, el Estado optó por declarar un estado de emergencia en la provincia, suspendiendo derechos constitucionales como libertad de expresión y de

reunión. Tras esto, se optó por emplear una dura represión y la violenta detención del entonces alcalde, Oscar Mollohuanca, quién era el principal representante de la población. Al mismo tiempo, se congelaron las cuentas de la Municipalidad Provincial de Espinar.

Tras su detención, Mollohuanca fue arbitrariamente trasladado a Ica para su encarcelamiento, a pesar de que debía ser procesado en Cusco. Además, otras 25 personas fueron detenidas, entre ellos dos miembros de la Vicaría De Sicuani, Jaime Cesar Borda Pari, Romualdo Tito Pinto, y el dirigente social Sergio Huamaní. Rápidamente, organizaciones defensoras de derechos humanos se pronunciaron sobre las detenciones, clasificándolas de arbitrarias. Simultáneamente, en Ica, Cusco y Lima la población se movilizó, realizando plantones, para exigir la liberación del alcalde. Finalmente, Amnistía Internacional hizo un llamado a acción urgente mediante pronunciamiento público. En el comunicado, la ONG internacional instó

a las autoridades a garantizar que se respete el debido proceso en las actuaciones judiciales contra Óscar Mollohuanca, [...] a investigar las denuncias según las cuales se ha detenido arbitrariamente y sometido a malos tratos a personas en Espinar, y a llevar a los responsables ante la justicia; instándolas en especial a investigar la legalidad del registro y la detención de Jaime Cesar Borda Pari, Romualdo Tito Pinto y Sergio Huamani (Amnistía Internacional, 2012).

Ante el escándalo nacional e internacional, el Estado parece cambiar la estrategia y procede a la instalación del diálogo. Cabe resaltar que he optado por llamarle a esto una actitud de stand-off del Estado y no una actuación de forbearance (Holland, 2016), pues el forbearance es planteado como una inacción revocable a modo de intercambio de parte del Estado con un grupo específico. Si bien podría sugerirse dicho intercambio tácito entre el Estado y la empresa minera a modo de beneficiar a esta última garantizando la continuidad de sus actividades a pesar de las irregularidades denunciadas, no he encontrado evidencia suficiente para hacer una sugerencia de ese tipo, por lo que una actitud standoffish parece un término explicativo más adecuado.

Una vez que el Estado opta por la instalación de la MDE, puede decirse que abandona su posición de Estado stand-off y empieza a gestionar el conflicto. Sin embargo, argumento que la gestión del Estado se desarrolla de forma performativa, pues las expectativas de la población y la presión pública para la gestión del conflicto exceden su capacidad de gobernanza sobre el mismo (Ding, 2020). Así, el Estado

asume una gobernanza performativa como un comportamiento político estratégico basado en actitudes, gestos e intenciones para dar la impresión de buena gobernanza. En este caso, la performatividad tendría como finalidad desescalar el conflicto.

Primero, esta performatividad se revela desde la instalación de la MDE: luego de perseguir y encarcelar arbitrariamente al alcalde, el Estado lo libera y los ministros le estrechan la mano para dar inicio al diálogo. La aparición de casi todos los ministros, tras la brutal represión, aparece como parte del performance: “esta instalación de la Mesa de Diálogo fue importante para Espinar, porque llegaron varios... casi todos los ministros, fue una noticia importante [...] y pensamos que todos los problemas que tenemos se solucionarían” (Entrevistada 10).

Sobre esto, un congresista por el Cusco participante en la MDE advierte que “algo que fue muy indignante para la sociedad civil y representantes de la región fue como en la instalación de la mesa entran los ministros, saludan y abrazan cariñosamente a Oscar Mollohuanca [el alcalde de Espinar], luego de haberlo perseguido y maltratado tanto política como físicamente” (Entrevista N 19). Así, este gesto parece corresponder a face work (Ding, 2020), pues aparece como sensible a la opinión pública, demuestra intenciones benevolentes y hace esfuerzos visibles a un público amplio.

El hecho de que la instalación de la MDE se haya dado únicamente luego de que distintos actores, nacionales e internacionales, hayan denunciado públicamente las acciones del Estado, se revela como uno de los componentes de la performatividad: la sensibilidad ante la opinión pública. Un observador externo de la MDE, proveniente de la Vicaría de Sicuani, subrayó que

La decisión del gobierno de ese entonces no fue solucionar, fue de ponerle mano dura. Se detuvo a su alcalde sin motivo, terminó en la cárcel. Entonces, la intención nunca fue dialogar, fue matar a la gente. Lo que se hizo puede estigmatizar en ese momento a todos los que opinamos de una manera. El diálogo se hace con un alcalde que salía de prisión, con fallecidos, con personas investigadas. Y con toda esta consecuencia, el gobierno nunca reconoce su estrategia violenta de absoluta imposición, fue terrible, en la forma como impone el diálogo. Eso es lo que pasó. Claro, creo que eso estaba condenado a que acabara mal (Entrevista N 17).

Continuando, la performatividad no solo se despliega por parte del Estado en la instalación del diálogo, sino también al momento mismo de firmar acuerdos. En una entrevista, un representante de la PCM participante de la MDE nos comentó que

Como parte de este proceso ha ocurrido que el gobierno, no solamente el nacional sino también el provincial y eventualmente local, han hecho compromisos estirando un poco las cosas pensando que, bueno, de lo que se trata es resolver el conflicto ahora, firmar el informe. Y bueno, ya construiremos la respuesta en el futuro, ¿no? Y entonces, claro, el futuro llega inevitablemente dos o tres años después, y te vas dando cuenta que no era tan sencillo, eh, cumplir, eh, ¿lo que te comprometiste no? (Entrevista N 1).

Así, el entrevistado, quién en este caso representa a uno de los máximos responsables de la gestión del diálogo, sugiere que es posible que se estiren las cosas a fin de firmar el conflicto, pues “de lo que se trata es resolver el conflicto ahora” (Entrevista N 1). De ese modo, el Estado podría emplear la performatividad para justamente resolver el conflicto ahora, y aquello que pase años después, cuando sea el momento de cumplir con lo acordado, quede en un plano bastante secundario. Tal es así, que ese estiramiento de las cosas resulta en la imposibilidad de cumplir el compromiso, pues el Estado se da cuenta de que “no era tan sencillo” (Entrevista N 1).

Dicho de otro modo: no es necesario saber si se va a poder cumplir ese acuerdo, pues lo importante es firmarlo en el momento. Esto se ve respaldado por otro funcionario de la PCM, también participante en la MDE: "Lo que pasa es que cuando firmas el acuerdo tienes la voluntad de que se van a hacer las cosas, pero ya la implementación depende de terceros. Es decir, yo me comprometo a que tú vas a hacer el expediente en un año, pero yo no sé si lo vas a hacer" (Entrevista N 2). Así, se interpreta que la firma del acuerdo se da de manera performativa, para desescalar o “resolver” el conflicto.

Esto último ha sido expresado por un funcionario de PCM como “salir de la crisis”:

Tú sabes que la política es crear y crear, ¿no? Es el arte de lo posible y pues la imaginación muchas veces de nuestros actores políticos es bastante elástica y bueno, tratan de salir de estas crisis cuanto antes porque puede representar también muchos riesgos para la estabilidad política de un gobierno, puede producirse muertes, enfrentamientos violentos de uno de otro lado, en consecuencia procuran que el escalamiento del conflicto se detenga y bueno, hay que tomar acuerdos y esos acuerdos nunca o no necesariamente son perfectamente realizables en el caso que uno quisiera. (Entrevista N 1).

Con esto, se revela una intención de desescalar el conflicto a través de la firma de un acuerdo a fin de evitar los riesgos que este supone. Sea resguardar la estabilidad del gobierno o garantizar la continuidad de la actividad económica, se

sugiere que la misma firma del acuerdo es performativa y supone un gesto de face work.

Por parte de la empresa también existió esa percepción de los funcionarios del Estado. Un director de relaciones comunitarias de Antapaccay narró sus experiencias en la MDE y surgió, de forma anecdótica, la manera en cómo las autoridades parecían “firmar por firmar”:

“En las últimas Mesas de Diálogo, por ejemplo, los funcionarios del Estado llegaban, estaban ahí mirando su reloj a las 2 de la tarde. ‘Oye, ya, acepta lo que te pide, hermano, que ya tenemos que salir porque nos deja el avión. Tenemos que llegar a Cusco porque nos deja el avión.’ Y yo les decía ‘oye compadre, para ti es fácil que yo acepte esto, pero luego, lo que yo asuma como compromiso acá, me lo van a pedir el resto de las comunidades. Yo no voy a hacer eso. Así que, si tenemos que quedarnos hasta media noche, nos quedaremos aquí.’” (Entrevista N 20).

Ante esto, el funcionario de la empresa resaltó que no podía permitir que el Estado firme acuerdos de esta forma, garantizando el incumplimiento, pues de este también se perjudica en el corto plazo la empresa. Explicó:

Y cada vez que le decíamos [a los funcionarios] “oye, mira, con que cumplan, con que empiecen a cumplir ustedes sus compromisos, es más que suficiente para nosotros...ustedes nos fiscalizan, OSINERGMIN, OEFA, PCM, MINEM, ANA, ¿todas las instituciones fiscalizadoras ahí... y quién fiscaliza al Estado para que cumplan los compromisos que ustedes han hecho? Porque cuando ustedes no cumplen, las comunidades voltean a la empresa y dicen “Ah, el Estado no cumple...” [y voltean hacia la empresa] (Entrevista N 20).

La firma de acuerdos puede interpretarse como la demostración de intenciones benevolentes que los funcionarios expresan tener. Este corresponde al segundo componente del face work en la performatividad (Ding, 2020). Sin embargo, si estos acuerdos se firman con desconocimiento de la posibilidad de cumplimiento, estaría respondiendo a un acto cortoplacista para desescalar el conflicto.

Adicionalmente, el Estado mostraba su lado benevolente a través proponer una serie de proyectos de desarrollo que iban mucho más allá de las demandas de la población. Luego, estos se materializaron en el Plan de Inversiones que, para el 2016, se había cumplido en menos del 20%. Sobre esto, un observador experto de la MDE expresa que “creo que detrás de esto hay una clara intencionalidad de no abordar el tema de fondo y más bien presentarlo como un abordaje de listado de proyectos”

(Entrevista 17). Otras demandas, como la reformulación del Convenio Marco, sufrieron el mismo destino: “entonces se quiso desviar el tema de la reformulación del convenio Marco, relegarlo y poner en primer plano el tema de proyecto de inversión” (Entrevistado 8). Con esto, pareciera que el Estado busca distraer a la población con una lista de promesas a fin de apaciguar la movilización.

Otro experto, asesor de la MDE por parte de una ONG, me comentó que los procesos de diálogo parecían tener el único objetivo desescalar el conflicto, en lugar de buscar soluciones sostenidas:

La sensación que uno le queda después de ver tantos estallidos sociales, es que los procesos de diálogo son utilizados principalmente no para buscar soluciones más o menos definitivas, responder a la agenda de demandas, sino para desescalar el conflicto, salir de la situación de entrapamiento y de estallido social y buscar que el conflicto entre a un momento distinto. Tengo años viendo este tipo de implementación de estrategias de parte del Estado y la situación que me queda es que la Mesa de Diálogo no tiene como objetivo buscar soluciones más o menos sostenidas luego de que se producen los estallidos, sino sobre todo es desescalar el conflicto (Entrevista N 16).

Con el tiempo, los dirigentes y representantes de las comunidades que participaban en la MDE empezaron a tener sospechas similares. “Una vez que se instala la mesa de diálogo, en algunas ocasiones fui partícipe, pero resulta que las mesas de diálogo se instalan solamente cuando resulta que hay un conflicto y vienen a calmar, apaciguar las aguas” (Entrevista N 9). Así, la mesa finalmente es percibida como una “ceremonia protocolar” (Entrevista N 10). Otro participante de la MDE desde la sociedad civil comentó que entre las comunidades, las mesas de diálogo se consideran “mesas de diálogo” (Entrevista N 15). El posterior incumplimiento de acuerdos solo confirma esta impresión inicial: “el problema es que vienen, se sientan en la mesa, se hace uno que otro compromiso, desde el 2012 al día de hoy no se han cumplido [...] mejor que no se haga nada, que cada quien como mejor le parezca, porque en todo lugar después de Espinar también se ven mesas de diálogo, que nada queda, que para mí son un saludo a la bandera” (Entrevista N 9).

El seguimiento de los acuerdos no estuvo exento de performatividad. Los entrevistados señalan que la supuesta voluntad política inicial se va deteriorando con el paso de los meses y con la cantidad de reuniones y que, incluso existiendo comités de seguimiento, la prioridad de solucionar el conflicto no parece ser la misma. De ese modo, no es la voluntad la que se institucionaliza, sino la performatividad como

mecanismo de respuesta. Como menciona un funcionario de la Presidencia del Consejo de Ministros: “Los acuerdos que se toman en un informe final, eh, expresan alguna voluntad política, pero ocurre que con los meses o los años cambian los actores políticos. En consecuencia, podría ser que ya no es la prioridad para los nuevos actores políticos resolver los temas del pasado” (Entrevista N 1).

Así, el despliegue del performance es alto cuando se trata de desactivar el estallido social lo antes posible, pero, una vez reactivadas las actividades económicas, incluso este pierde potencia. Una observante externa de los Comités de Seguimiento recalca:

Nosotros creemos que una firma se establece para responder a una demanda y se hace con toda la voluntad política. Además, [voluntad] técnica, ¿no? porque no puedes comprometerte algo si realmente no sabes cómo lo vas a resolver, por eso tienes una voluntad técnica de que tú también vas a buscar la forma de resolver el problema. Pero yo creo que en general, los acuerdos o las firmas se dan por 3 cosas: para que la población no reclame, “firmo y ya veo como lo resuelvo”, segundo por desgaste, y tercero, porque también hay un negocio detrás de todo eso (Entrevista N 14).

Así, pareciera que es más importante firmar el acuerdo que saber si en realidad se trata de algo factible o realizable. La firma del acuerdo, entonces, es más performativa que sustantiva. Además, llama la atención que en una reunión técnica de balance de la MDE, realizada en noviembre de 2016 y ministros del gobierno central y autoridades y dirigentes de la provincia, la entonces ministra de salud declaró que “transparentar la situación y sincerar las cosas del sector gestionado por el gobierno nacional anterior [pues] no existen centros y tecnología especializada y que ella era franca en señalar dicha verdad a estar mintiendo como sus antecesores en esta materia” (Correo, 2016). Es decir, que los planes en materia de salud de la MDE no eran posibles. Esto coincide con lo señalado por los entrevistados: no existía una capacidad técnica para implementar aquello que prometían. Un funcionario de la PCM comenta “cuando Patricia hacía mención a eso, lo menciona de manera sincera porque hasta ese año no se sabía cómo atender el problema.” (Entrevista N 2).

En cuanto a los dos Comités de Seguimiento, resaltan indicios de performatividad por dos factores clave. Uno, el hecho de que el Estado no promovió ni aseguró una participación efectiva de las comunidades y dirigentes sociales. Dos, que con el paso del tiempo, y la paz aparentemente reestablecida, los funcionarios

públicos encargados de asistir a las reuniones cambiaban, usualmente a personas con menos poder de decisión.

Varios dirigentes señalaron su dificultad en asistir a las reuniones de seguimiento. A diferencia de funcionarios del Estado y de la empresa, los dirigentes sociales y representantes de comunidades hacen esta labor de manera voluntaria, dedicando el tiempo que podrían emplear trabajando. Así, la conformación de una mesa no es suficiente para establecer una participación sustantiva. Otra observación es la de la larga duración de las jornadas de debate. Un observador intermediario en los comités de seguimiento detalla: “un comité de gestión o los que funcionaron en esos tiempos tenía reuniones, a veces tres, cuatro veces a la semana, y a veces eran horas de horas de discusión para el siguiente acuerdo, para evaluar si se ha cumplido o no con algo. [...] hay una estrategia de desgaste” (Entrevista N 13).

Sobre la rotación de funcionarios, existe la percepción de que el Estado envía a funcionarios de alto nivel sólo en momentos de crisis: “se firma por firmar a veces y se firma para ya hacer notar en general de que estás cumpliendo con la firma. Muchas veces la gente dice, ¿vienen las autoridades para la firma? Para decir, aquí estoy con el acta firmada” (Entrevista 13). Una vez que el conflicto entra en estado de latencia, los mecanismos de performance disminuyen. Así, la presencia de funcionarios para eventos como la instalación de la mesa y la firma del acta, resulta ser otra estrategia de performance. Están ahí para firmar un acuerdo, sin ni siquiera tener la seguridad de la factibilidad técnica y administrativa del acuerdo, y ya no están para garantizar el cumplimiento.

Sobre los Comités de Seguimiento, una observadora detalla “los funcionarios no son los mismos, cambian, los ministros están en las primeras fotos, luego van los vices, luego pasan el final y luego pasan el técnico” (Entrevista N 14). Otro participante menciona algo similar: “El funcionario no va a resolver el conflicto, va a bajarle la intensidad, a apagarla y prometer casi como políticos que van a hacer esto, lo otro, para calmar seis meses o un año. Después de eso, dice ‘yo ya no voy a ser como funcionario, entonces que se encargue el otro.’” (Entrevista N 15). Entonces, el rol del funcionario de turno parece ser el performance que garantice una paz temporal, no la garantía de resolución.

Ante el incumplimiento, la percepción de performatividad se agudiza.

Entonces, claro, se entra un momento donde se tiene que comenzar a dialogar, se entra con expectativas de que el diálogo de resultados, pero la sensación que tengo es que, de parte del Estado, digamos, el objetivo central de los procesos de diálogo es sobre todo desescalar el conflicto y no tratar de encontrar soluciones más o menos definitivas, sostenidas y que respondan más o menos a las expectativas y a la demanda de la gente. Y eso puede ser por estrategia deliberada o incluso también por propia incapacidad de parte de las autoridades (Entrevista N 16).

Esa última parte es clave para el análisis. Al final, la performatividad parece ser la salida que el Estado encuentra ante el reconocimiento de sus propias falencias. Como menciona Ding (2020), si el escrutinio de la población es alto, como puede verse en un estallido social, y la capacidad del Estado es baja, este suele recurrir a la performatividad. Así, observamos que las fallas del Estado por el incumplimiento de acuerdos se deben a baja capacidad estatal, problemas de coordinación interinstitucional y redes de gobernanza ineficientes, como está ampliamente documentado en la literatura. Si bien estos factores están presentes, operan de la mano con el elemento performativo.

Así, el diálogo es un performance para desescalar el conflicto de forma temporal, lo que garantiza una paz ilusoria por algunos años, pues la población no tiene los recursos para movilizarse de manera de generar impacto nuevamente, al menos no por lo pronto.

Creo que el Estado utiliza los procesos de diálogo para desactivar el conflicto, para sacar el conflicto del momento del estallido y llevarlo a otra etapa, sabiendo que no es fácil, no es sencillo para las poblaciones, movilizarse nuevamente, rápidamente. Entonces, eso puede provocar que se firmen acuerdos, que después el propio Estado diga no tenemos la capacidad de implementarlo (Entrevista N 16).

Finalmente, resulta relevante también abordar el tercer componente del face work en la performatividad: asegurarse de que el performance sea de conocimiento público (Ding, 2020). Para ese componente, es necesario que el face work se vuelva público para que sea visible en el primer plano de la comunicación pública (Ding, 2020).

Sobre esto, llama la atención el Resumen Ejecutivo de la Mesa de Diálogo de Espinar titulado “Sumar esfuerzos VALE LA PENA” (2013) y publicado por el Ministerio del Ambiente (Anexo 2). En este, se afirma que “El proceso de diálogo en Espinar ha sido una muestra de buena voluntad y transparencia de autoridades, sociedad civil y

empresa para buscar soluciones orientadas al desarrollo de la provincia” (Ministerio del Ambiente, 2013). Además, menciona que lo que caracterizó el proceso de diálogo en Espinar fue “la perseverancia en la búsqueda de consensos, la construcción de confianza, y la participación coordinada y responsable del Estado, la sociedad civil y la empresa. Esas cualidades se tradujeron en acciones para mejorar la calidad de vida de la población.” (Ministerio del Ambiente, 2013).

Sin embargo, como hemos señalado, la MDE no necesariamente fue un espacio de consensos y confianza. Un experto asesor de la MDE observó que percibió la intención de vender el proceso como un éxito, ignorando los problemas y debilidades.

Pulgar Vidal, que fue él que estuvo desde el principio a ser final en ese proceso, vendió la idea de esa mesa y luego como una mesa exitosa. La vendió en varios lugares, sé que lo menciona en sus conferencias, inclusive, porque aparentemente se hicieron bien las cosas. Se llegó a acuerdos. Se llegó a acuerdos, dice. Pero en realidad los acuerdos lo firmaron pocos. Ni siquiera se firmó en Espinar, se firmó en Cusco porque había reclamos en Espinar para que ese acuerdo no se firme, ya no quedaba otra alternativa que hacerlo. Yo no estoy tan convencido de que la sociedad civil, la gente, las comunidades lo hayan tomado a bien. Ya no participó, se desvinculó de ese proceso de diálogo, cuestionaba en el espacio de la mesa de diálogo porque decía que algunos dirigentes se habían vendido y muchos de los acuerdos eran muy generales, eran muchos estudios, muchos aspectos (Entrevista N 16).

Así, el Estado parece querer mostrar a la opinión pública que la MDE fue un éxito, a pesar de las irregularidades que distintos dirigentes han señalado y nunca haciendo mención a la represión previa que llevó al diálogo. En palabras de un representante de la Municipalidad Provincial de Espinar en la MDE: “El Estado, entonces, firma acuerdos “por salir del paso, por descongestionar la crisis, aliviar el dolor” (Entrevista N 5).

Esta percepción también es compartida por dirigentes sociales y expertos externos de ONGs. Un participante de la MDE y de los Comités de Seguimiento nos comentó que las Mesas de Diálogo tenían la fama de ser una “mecida”, es decir, la postergación reiterada y engañosa del cumplimiento de un compromiso u obligación:

En muchos lugares le llaman, no le llaman mesa de diálogo, le llaman mecida de diálogo. Mecida de diálogo. O sea, en el fondo el funcionario no va necesariamente a resolver el conflicto como debería resolverse, ¿no? Si no van como a bajarle la intensidad, a apagarla y prometer casi como políticos que van a hacer esto, que hay lo otro, para calmar eso para seis meses o un año (Entrevista N 15).

Conclusiones

Esta tesis tuvo por objetivo entender el incumplimiento de acuerdos planteados en las Mesas de Diálogo para tratar conflictos socioambientales, a partir del estudio del caso de Espinar en el periodo 2012-2016. Luego de un intenso estallido social en el año 2012, el Estado optó por la implementación de una Mesa de Diálogo, en la que se arribaron a acuerdos entre el Estado, la empresa y la población. Sin embargo, hacia el 2016 la percepción de incumplimiento por parte de la población se acrecentaba, lo que resultó en otro gran estallido social. El Poder Judicial e informes de la Presidencia del Consejo de Ministros revelaron que en efecto el cumplimiento de acuerdos era mínimo y que una buena parte de estos no se cumplieron. Entre estos estaba quizá el acuerdo más importante: el tratamiento de personas intoxicadas y el desarrollo del sector salud en la provincia, que implicó también la promesa de un hospital.

La observación que motiva la investigación es la siguiente paradoja: el Estado participa en un montón de mecanismos de diálogo, llega a acuerdos y luego los incumple, y el conflicto continúa. ¿Por qué? En la investigación ofrecemos una respuesta multicausal que nos permite entender el conflicto de manera dinámica. Primero, a partir de una revisión de literatura, encontramos que las falencias que tiene el Estado para resolver conflictos son múltiples: falta de capacidad, falta de articulación intersectorial y entre niveles, y una conformación de redes de gobernanza débiles entre el Estado, la población y la empresa. Con esto planteamos en las hipótesis que el incumplimiento podía deberse a alguno de estos factores, o más de uno. Además, fue relevante incluir en las hipótesis el factor de la voluntad política, pues es un aspecto que entra en juego más allá de las capacidades.

A través de una metodología cualitativa de process-tracing, revisión documental y 20 entrevistas semi-estructuradas a profundidad que se realizaron en Lima, Cusco y Espinar a representantes del Estado, dirigentes sociales y observadores externos expertos, confirmé las “sospechas comunes”. El Estado no cumple por las falencias en niveles de capacidad, articulación y redes gobernanza débiles. Primero, existe una baja capacidad en distintos niveles: presupuestal, institucional y técnica. Segundo, la articulación entre los distintos sectores, clave para ofrecer salidas a conflictos multicausales, fue casi nula. Ocurrió lo mismo con la coordinación que debía existir entre el Gobierno Central y el Gobierno Regional y Provincial. Tercero, las redes de

gobernanza desde su concepción estuvieron sumidas por la desconfianza entre los distintos actores y asimetría de información y capacidad de asistir a las reuniones.

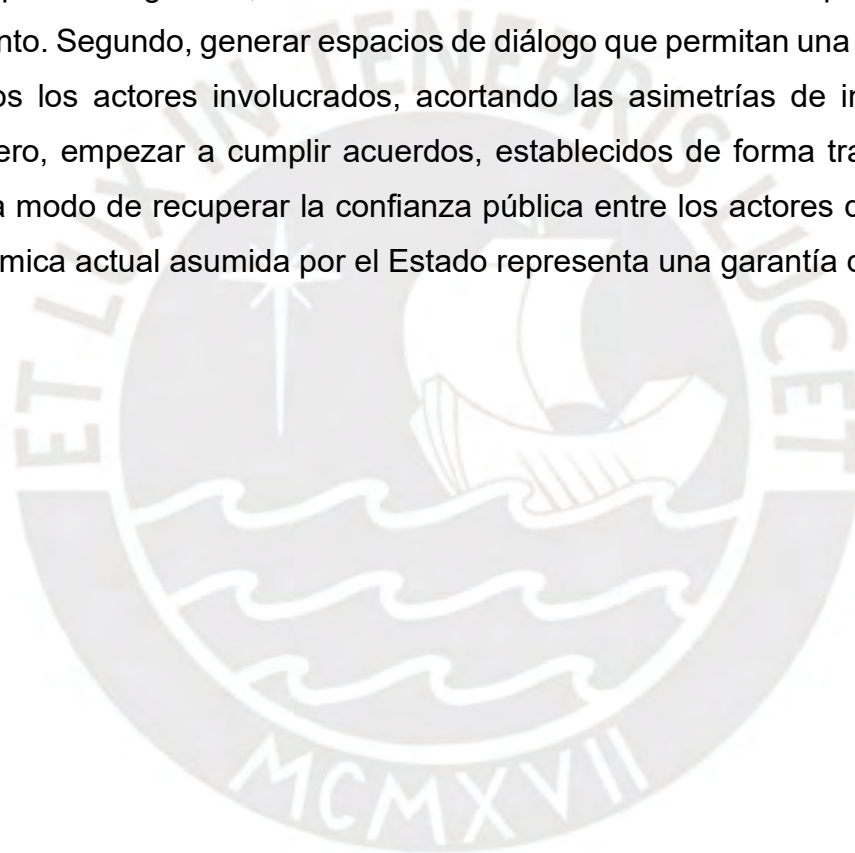
En el análisis, además, se observó que estas falencias operan de la mano de una voluntad política del Estado que no es la de superar el conflicto, sino ponerle una “pausa”. Así, la primera respuesta del Estado no es el diálogo, sino la represión. Este mecanismo es el de pacificación por militarización, un tipo de stand-off state (Slater y Kim, 2014). Esto caracteriza la inacción del Estado. Sin embargo, ante reacciones importantes de la opinión pública y la comunidad internacional ante la brutal represión, el Estado opta por mecanismos de performatividad para que parezca que está solucionando el conflicto, en lugar de realmente hacerlo. Esto se da a través del face work, que tiene tres componentes: despliegue de sensibilidad ante la opinión pública, demostración de benevolencia y difusión y visibilidad del trabajo performativo (Ding, 2020).

Estos tres componentes se encuentran en el caso de Espinar. Primero, la misma instalación de la MDE, con una serie de ministros y la liberación del alcalde, previamente encarcelado arbitrariamente. Luego, con firmas de acuerdos con la “realidad estirada”. Sobre esto, llama la atención que los mismos funcionarios del Estado en la MDE parecen aceptar que la prioridad es la de superar momentáneamente el conflicto, incluso si eso supone la firma de un acuerdo sobre el cual no se tiene la seguridad de cumplir. Tercero, la difusión de la MDE como un espacio benevolente y exitoso, como si supusiera la superación del conflicto.

Esta dinámica garantiza la permanencia del conflicto al establecer un diálogo que pierde legitimidad ante el incumplimiento de acuerdos. Tras esto, suele producirse un nuevo estallido social, como en el caso de Espinar, y el Estado se percibe como un ente menos legítimo para gestionar el conflicto. La dinámica de atención performativa del Estado debilita la confianza entre los actores y daña la institucionalidad pública como mecanismo de atención a las necesidades sociales. Por un lado, la distancia entre las poblaciones, comunidades, dirigentes sociales y Estado aumenta. Por el otro, las empresas tampoco perciben que el Estado es capaz de mediar el conflicto y se genera una inestabilidad en la inversión. Además, las Mesas de Diálogo como mecanismo de gestión parecen inservibles. En palabras de dirigentes sociales, estos resultan un “saludo a la bandera” (Entrevista N 9) y una “mecida de diálogo” (Entrevista N 15).

Asimismo, varios entrevistados hacen mención a que la performatividad está presente no solo en el caso de Espinar, sino que ya se percibe como un mecanismo del Estado para el tratamiento de conflictos en general. Se prolifera la impresión de que esta es “casi como una estrategia explícita por parte del Estado, estirar las cosas” (Entrevista N 15).

Revertir esta situación no será fácil. Es necesario que el Estado construya una institucionalidad para resolver conflictos de modo sustantivo, y no performativo. Primero, no comprometerse a acuerdos sobre los que no existe garantía de cumplimiento, pues esto solo eleva las expectativas de la población por un breve periodo y, por consiguiente, aumenta las frustraciones ante la percepción de incumplimiento. Segundo, generar espacios de diálogo que permitan una participación real de todos los actores involucrados, acortando las asimetrías de información y poder. Tercero, empezar a cumplir acuerdos, establecidos de forma transparente e informada, a modo de recuperar la confianza pública entre los actores de la red. Sin esto, la dinámica actual asumida por el Estado representa una garantía del conflicto.



Referencias bibliográficas

Almeida, P.D. (2010). Globalization and Collective Action. En: Leicht, K.T., Jenkins, J.C. (eds) *Handbook of Politics. Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer, New York, NY. https://doi.org/10.1007/978-0-387-68930-2_17

Almeida, P., & Cordero Ulate, A. (2017). Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos.

Arellano-Yanguas, J. (2010). *Local politics, conflict and development in peruvian , mining regions*. Universidad de Sussex, tesis doctoral.

Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP.

Beach, D. (2017). Process-tracing methods in social science. In *Oxford research encyclopedia of politics*.

Bebbington, A. (2009). Latin America: Contesting Extraction, Producing Geographies. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 30(1), 7-12

Centeno, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (Eds.). (2017). *States in the developing world*. Cambridge University Press.

Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2014). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46.

Corbett, T., & Noyes, J. (2008). *Human services systems integration: A conceptual framework* (Vol. 1333). Madison, WI: Institute for Research on Poverty.

CooperAcción. (2021). Espinar: Inicia proceso de reparaciones ambientales. <https://cooperaccion.org.pe/espinar-inicia-proceso-de-reparaciones-ambientales/>

CooperAcción. (2016). Conflicto en Espinar, ¿Cuántos planes más se necesitan? <https://cooperaccion.org.pe/conflicto-en-espinar-cuantos-planes-mas-se-necesitan-por-vanessa-schaeffer/>

Contraloría General de la República. 2022. INFORME DE HITO DE CONTROL N° 009-2022-OCI/5297-SCC.

<https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/605198-identifican-retraso-y-almacenamiento-inadecuado-de-materiales-en-construccion-de-hospitales-del-cusco>.

Consultado el 10 de junio de 2024.

Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja. *Incertidumbre y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*, 175-205.

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

Defensoría del Pueblo (2016). REPORTE DE CONFLICTOS SOCIALES N.º 147. Mayo 2016

Defensoría del Pueblo (2022). REPORTE DE CONFLICTOS SOCIALES N.º 227. Enero 2023.

Derechos sin Fronteras (2016). Espinar acata paro de 24 horas para exigir el cese de la contaminación por las operaciones mineras y el incumplimiento de acuerdos de la mesa de diálogo. Mayo 2016.

<https://derechosinfronteras.pe/espinar-acata-paro-de-24-horas-para-exigir-el-cese-de-la-contaminacion-por-las-operaciones-mineras-y-el-incumplimiento-de-acuerdos-de-la-mesa-de-dialogo/>

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard Lanata, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima.

De Echave, J., Hoetmer, R., & Silva-Santisteban, R. (2022). *¿Cómo volver a vivir tranquilos? Biopolítica extractivista y posestallido de los conflictos ecoterritoriales*. Lima.

De la Puente, L. (2017). Cuando el diálogo es parte del problema: la institucionalización de las mesas de diálogo en el Perú: el caso del conflicto en Espinar.

Durand, F. (2005). Business and Corporate Social Responsibility: The Peruvian Case. En: Sanborn, C y Portocarrero, F (eds). *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Harvard University Press.

Durand, F. (2015). *Poder político y gobierno minero*. Lima.

Flores Unzaga, C. (2016). *Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca*. Oxfam

Fox, A. M., Goldberg, A. B., Gore, R. J., & Bärnighausen, T. (2011). Conceptual and methodological challenges to measuring political commitment to respond to HIV. *Journal of the International AIDS society*, 14, S5-S5.

Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368.

Fukuyama, F. (2005). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. *ICADE. Revista de la Facultad de Derecho*, (66).

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America* (Vol. 25). University of California Press.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

Hammergren, L. (1998). Political will, constituency building, and public support in rule of law programs. *Center for Democracy and Governance Fax*, 202, 216-3232.

Holland, A. C. (2014). *Forbearance as redistribution: Enforcement politics in urban Latin America*. Harvard University.

Horwath, J., & Morrison, T. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. *Child abuse & neglect*, 31(1), 55-69.

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *La gobernanza hoy*, 10, 57-82.

Mahoney, J. (2010). After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, 62(1), 120-147.

Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal Otálora y viceministro de Gestión Ambiental, Mariano Castro Sánchez-Moreno. (2013). RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LA MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR. Sumar esfuerzos VALE LA PENA.

<https://www.minam.gob.pe/espinar/wp-content/uploads/sites/14/2013/10/RESUMEN-EJECUTIVO-MDE.compressed.pdf>

Consultado en abril de 2023

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) 2020. "Tantas veces Espinar". Boletín amp n°253, julio 2020 Cooperación <https://www.ocmal.org/tantas-veces-espinar-2/>

Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (OCM) (2020). "Reporte. Segundo Semestre"

[HTTPS://CONFLICTOSMINEROS.ORG.PE/WPCONTENT/UPLOADS/2020/12/OCM-27-DICIEMBRE-2020.PDF](https://conflictosmineros.org.pe/wp-content/uploads/2020/12/OCM-27-DICIEMBRE-2020.PDF)

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú - PCM. 2016. Willaqñiki N° 47. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima, octubre 2016.

Paredes, M. (2011). Indigenous Politics and the Legacy of the Left. En John Crabtree, ed. *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present* (pp. 129- 157). Londres: University of London: Institute for the Study of the Americas.

Paredes, M. (2016). The globalization of mining conflict: Cases from Peru. *The extractive industries and society*, 3(4), 1046-1057

Paredes, M. (2022). One industry, different conflicts: A typology of mining mobilization. *The Extractive Industries and Society*, 9, 101052.

Paredes, M. (2022): Toxic mobilization: mining, pollution and power in the highlands of Peru, *Environmental Sociology*, DOI: 10.1080/23251042.2022.2124621

Peters, B. G., & Murillo S, L. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. *Foro internacional*, 585-598.

Poder Judicial del Perú. (2022). Sentencia de Vista. Expediente: 00082-2015-0-1009-JM-CI-01.

https://drive.google.com/file/d/1jc5PDqphY27yRabBel6BSaSxyXu_iZY0 consultado el 10 de junio de 2024.

Post, L. A., Raile, A. N., & Raile, E. D. (2010). Defining political will. *Politics & Policy*, 38(4), 653-676.

Prats, J. (2006). La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero, ¿qué es la gobernanza?. In *A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico* (pp. 200-202). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Ragin, C. C. (2007). *La construcción de la investigación social: Introducción a Los Métodos Y a Su Diversidad*. Siglo del Hombre editores.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LA MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR. Sumar esfuerzos VALE LA PENA. Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal Otálora Viceministro de Gestión Ambiental, Mariano Castro Sánchez-Moreno (2014).

Servindi. (2021). Revelador informe confirma crisis de salud por metales tóxicos en Espinar. 19 de mayo, 2021

<https://www.servindi.org/19/05/2021/confirman-crisis-de-salud-por-metalestoxicos-en-espinar-cusco>

Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish states: nonliterate leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44.

Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* (244), 30–46.

Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities. *Revista Argumentos* 7(5) 66-75.

Tanaka, M. (2011). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Qué hacer al respecto. Instituto de Estudios Peruanos

Wiener Ramos, L. (2017). *Problemas de gobernanza en una actividad extractiva: El caso Las Bambas*

Holland, A. C. (2014). *Forbearance as redistribution: Enforcement politics in urban Latin America*. Harvard University.

Zeisser, M. (2015). *La experiencia de la mesa de diálogo en Espinar (2012-2013)*. Lima: Ford Foundation, Oxfam, CooperAcción.



Anexos

Anexo 1. Todas las actas de las mesas de diálogo en Espinar (2012-2019)

<https://drive.google.com/drive/folders/0ByM9kyTsTqR4fktsaHoxOF95ZkiHcE0xNUh5NUhIOHBFN1Y0U0psR0E4Q3EyWWNINnVPd3M?resourcekey=0-vXglqsk5Q9rl465zvbgQFg&usp=sharing>

Anexo 2.

Figura No.3

Carátula del Resumen Ejecutivo del Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar Sumar esfuerzos VALE LA PENA (2013)



Fuente: RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LA MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR. Sumar esfuerzos VALE LA PENA. Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal Otálora Viceministro de Gestión Ambiental, Mariano Castro Sánchez-Moreno (2014).

Anexo 3.

Figura No. 4

Página 31 del RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LA MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR.



Fuente: RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LA MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR. Sumar esfuerzos VALE LA PENA. Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal Otálora Viceministro de Gestión Ambiental, Mariano Castro Sánchez-Moreno (2014).