

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

Gestión regional del conflicto socioambiental con la  
empresa Southern en Tacna. Periodo 2007 - 2018

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno  
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Miguel Mauro Platero Huanca

ASESOR

Jorge Aragón Trelles

Lima - Perú

Mayo, 2020

## RESUMEN

El conflicto social es la exteriorización de un problema sin resolver. Problema que se genera porque quienes creen disfrutar de situaciones más ventajosas buscan asegurarlas para no perderlas y otros, los perjudicados, desean mejorarla. Es decir, los conflictos sociales evidencian una determinada relación que genera ventajas para unos y desventajas para otros. Esta situación constituye el problema social detrás del conflicto.

La presencia de la empresa Southern en Tacna data desde la década del cincuenta. Toquepala, yacimiento minero que explota esta empresa, se ubica en la provincia de Jorge Basadre, pero las aguas superficiales y subterráneas que usa para la mina lo extrae de la cuenca alta del río Locumba en la provincia de Candarave. La disponibilidad del recurso hídrico ha ido disminuyendo y en el 2009 el Ministerio de Agricultura declaró agotados los recursos hídricos superficiales de la cuenca del río Locumba. La escasez de agua afecta la agricultura y la ganadería de la población de Candarave, pues la dotación recibida no es la misma que antes, en cambio Southern continúa aprovechando la cantidad autorizada. Esto genera descontento en la población candaraveña, no sólo porque Southern no es afectada con la escasez del agua, sino porque consideran que consume las aguas de mejor calidad, extrae más de lo autorizado y esta práctica es la que habría producido la sequía.

La tesis analiza la gestión del problema de la escasez del recurso hídrico que da lugar al conflicto socioambiental con la empresa Southern. Para ello se investigan tres periodos de gobiernos regionales en Tacna, con la finalidad de conocer cómo, cada uno, ha abordado dicho problema. Cada gestión regional ha tenido una particularidad al respecto. En general, se observa más un debate sobre la viabilidad de la minería que el debate sobre el modelo de desarrollo para Tacna que considere el problema del recurso hídrico.

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | 6  |
| <b>Capítulo 1: LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PROBLEMA PÚBLICO EN EL CONFLICTO SOCIAL</b>               | 10 |
| 1.1. Conflicto socioambiental  | 10 |
| 1.2. La gestión pública en los conflictos sociales   | 15 |
| 1.2.1. Gestión pública y transformación del conflicto  | 17 |
| 1.2.2. Gestión ambiental   | 18 |
| 1.2.3. Gestión del territorio: ordenamiento territorial  | 20 |
| 1.3. Políticas públicas: el Estado en acción   | 21 |
| 1.4. El problema público en las políticas públicas   | 23 |
| 1.5. Descentralización   | 24 |
| <b>Capítulo 2: EL PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL EN EL CONFLICTO CON SOUTHERN EN LA REGIÓN TACNA</b> | 27 |
| 2.1. Datos sociodemográficos   | 27 |
| 2.1.1. Región Tacna  | 27 |
| 2.1.2. Provincia de Candarave  | 28 |
| 2.2. Principales actores involucrados en el problema público ambiental                           | 29 |
| 2.2.1. Instituciones públicas  | 29 |
| 2.2.2. Organizaciones sociales   | 30 |
| 2.2.3. La empresa Southern como usuario no agrario   | 32 |
| 2.3. La escasez del recurso hídrico como problema público ambiental                              | 33 |
| 2.3.1. La cuestión ambiental en la configuración de lo público                                   | 33 |
| 2.3.2. Problema público ambiental  | 34 |
| 2.3.3. Uso del recurso hídrico por parte de Southern   | 35 |
| 2.3.4. Diagnóstico del recurso hídrico en la cuenca del río Locumba                              | 38 |
| <b>Capítulo 3: LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL FRENTE AL PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL</b>              | 41 |
| 3.1. Gobierno Regional de Tacna, estructura orgánica y competencias                              | 41 |
| 3.2. Personalismo en la gestión de conflictos: Gestión Regional, periodo 2007 – 2010             | 47 |

|  |    |
|--|----|
| 3.2.1. Reseña general  | 47 |
| 3.2.2. La escasez y control del recurso hídrico  | 50 |
| A) Zonificación Ecológica Económica  | 51 |
| B) Mesa de Trabajo por la agenda del agua  | 55 |
| 3.3. Populismo en la gestión de conflictos: Gestión Regional,<br>periodo 2011 – 2014                   | 56 |
| 3.3.1. Reseña general  | 56 |
| 3.3.2. Ampliación de la concentradora de Toquepala   | 58 |
| A) Comisión Ambiental Regional   | 62 |
| B) Mesa de trabajo multisectorial de Tacna   | 64 |
| 3.4. Estirar la mano en la gestión de conflictos: Gestión Regional,<br>periodo 2015 – 2018             | 67 |
| 3.4.1. Reseña general  | 67 |
| 3.4.2. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con<br>Southern                                | 69 |
| A) Acercamiento a la empresa minera Southern   | 69 |
| B) El Fondo de Desarrollo Tacna  | 70 |
| <b>Capítulo 4: ANALISIS Y DIFICULTADES EN LA GESTIÓN RE-<br/>GIONAL DEL PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL</b> | 72 |
| 4.1. Capacidad de gestión  | 72 |
| 4.2. Planificación del desarrollo  | 74 |
| 4.3. Democracia participativa  | 76 |
| 4.4. Espacios de diálogo   | 77 |
| 4.5. Transferencia de competencias   | 79 |
| <b>CONCLUSIONES</b>  | 80 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | 85 |

## ACRÓNICOS

|      |  |
|------|--|
| ALA  | Autoridad Local del Agua   |
| ANA  | Autoridad Nacional del Agua  |
| Art. | Artículo   |
| CTR  | Consejo Transitorio de Administración Regional                                   |
| EIA  | Estudio de Impacto Ambiental   |
| LBD  | Ley de Bases de la Descentralización   |
| LOGR | Ley Orgánica de Gobiernos Regionales   |
| LOM  | Ley Orgánica de Municipalidades  |
| OT   | Ordenamiento Territorial   |
| ONDS | Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad                                     |
| PCM  | Presidencia del Consejo de Ministros   |
| PAMA | Programa de Adecuación y Manejo Ambiental  |
| PET  | Proyecto Especial “Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna” |
| PDRC | Plan de Desarrollo Regional Concertado   |
| ROF  | Reglamento de Organización y Funciones   |
| ZEE  | Zonificación Ecológica y Económica   |

## INTRODUCCIÓN

El 21 de septiembre de 2011, autoridades y población de Tacna realizaron un paro regional preventivo de 24 horas en oposición a la extracción de aguas superficiales y subterráneas por parte de Southern, con la finalidad de impedir la realización de la audiencia pública del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de ampliación de la concentradora de la mina de Toquepala de dicha empresa. Ese mismo día, un grupo de pobladores de la provincia de Candarave se desplazó hacia el campamento de la empresa Southern en el Centro Poblado de Huaytire, donde se ubican sus pozos de extracción de aguas subterránea. Al ingresar al lugar se encontraron con un contingente policial, produciéndose un enfrentamiento, con el saldo de 26 manifestantes heridos con perdigones y algunos con balas. Esta manifestación de protesta, con mayor o menor intensidad, se repite cada cierto tiempo, sobre todo en los cambios de gestión regional o municipal.

Estas expresiones de protesta, de acuerdo a sus actores, tienen como origen el problema de la escasez del recurso hídrico. Lo característico de este reclamo que confronta a las comunidades de la provincia de Candarave con la empresa minera Southern, es que las autoridades regionales que conocen de ella y tienen un nivel de responsabilidad en la atención de la misma, cada cuatro años cambian. Sin embargo, el problema persiste, lo que da lugar a que cada cierto tiempo el conflicto se manifiesta nuevamente.

Toda organización estatal tiene por finalidad satisfacer las necesidades básicas de su población, con una clara orientación al bienestar común. Para cumplir con este cometido, el Estado, a través del gobierno y su administración pública, asume un conjunto de decisiones y acciones orientadas a atender problemas definidos políticamente como públicos, que afectan o impiden el acceso al bienestar común de su población. A este proceso se denomina políticas públicas, y a nivel sub estatal, corresponde la responsabilidad a los gobiernos regionales.

El actual proceso de descentralización en el Perú se inicia en el 2002, con la modificación de la Constitución Política y se efectiviza con la instalación y funcionamiento de los gobiernos regionales a partir del año 2003. La descentralización se presentó como una respuesta a las demandas de la población sobre el desarrollo local y el proceso de reforma y democratización del Estado.

El presupuesto del gobierno regional de Tacna, está constituido, entre otras partidas presupuestales, por el canon minero. El artículo 77 de la Constitución Política, reconoce a los gobiernos locales y regionales, donde se desarrollan actividades de explotación de recursos naturales, recibir una partida adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por dichas actividades, denominada canon. Tratándose de recurso minerales (metálicos y no metálicos) se denomina canon minero. El canon minero no es un tributo adicional. Conforme al artículo 9 de la Ley de Canon 27506, es una participación del 50 % del impuesto a la renta que tributan las empresas mineras al Estado peruano por el aprovechamiento de los recursos minerales, quedando el otro 50 % del impuesto, en poder del Gobierno Central. Tacna ha recibido por concepto de canon minero, aproximadamente 3 mil millones de soles, monto que conforme al artículo 6.2 de la Ley 27506, fueron destinados para gastos de inversión, es decir, en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local.

El conflicto social, como tal, no es tanto un problema, sino una consecuencia de la expresión disconforme de un grupo de personas sobre la alteración o cambio en el desarrollo de sus actividades cotidianas en su comunidad. Los conflictos sociales evidencian problemas que son causados por determinados actores y que afectan a una comunidad o población. Los conflictos sociales siempre van a existir, son parte de la dinámica social propia de la convivencia humana, el problema es la incapacidad para gestionar políticas públicas orientadas a resolver los problemas que origina el conflicto.

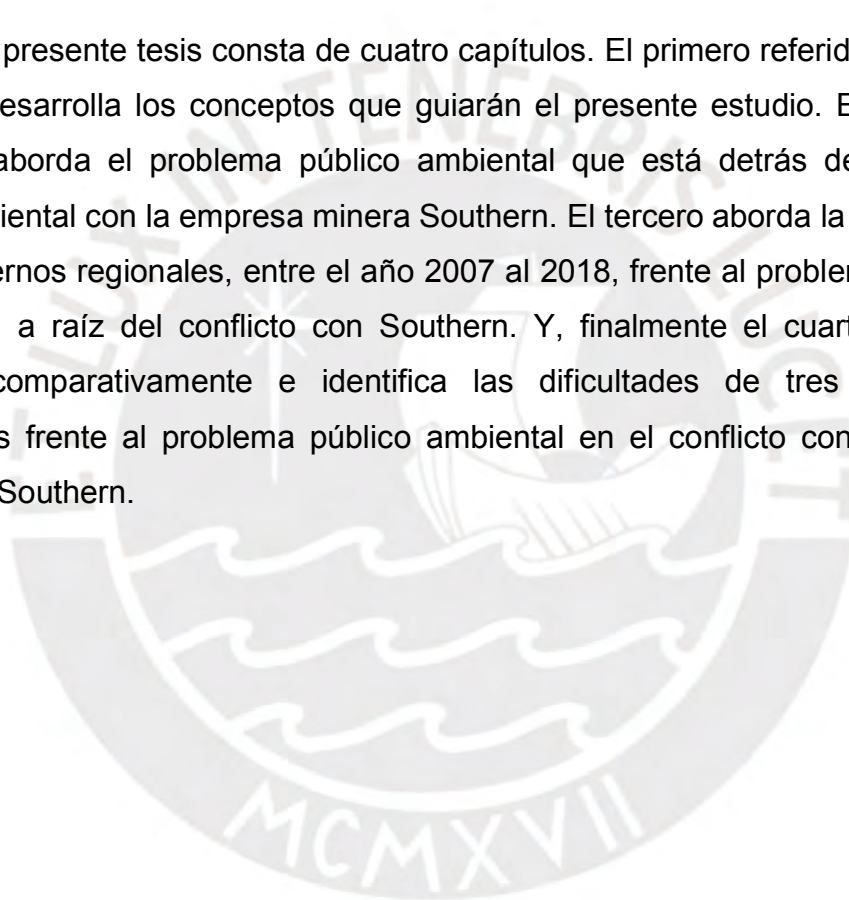
La presente investigación, analizará las acciones realizadas por tres periodos de gobiernos regionales de Tacna frente al problema público ambiental de escasez del recurso hídrico y afectación al medio ambiente. Problema, exteriorizado por la población de las comunidades aledañas a las actividades mineras de la empresa Southern. Los periodos comprenden los años 2007 al 2018.

Para la realización de esta investigación se ha revisado bibliografía relacionada a la gestión pública, políticas públicas, conflictos sociales y descentralización. Se ha entrevistado a personas debidamente seleccionadas, servidores y funcionarios públicos, de las tres gestiones regionales comprendidas. Así mismo, se ha seleccionado a dirigentes de las principales organizaciones sociales, tanto de los agricultores usuarios de las cuencas del río Locumba, como de los frentes ambientalistas de Tacna. Para no comprometer a estas personas, en la mayoría de los casos se han obviado sus nombres.

El periodo de estudio, abarca tres gestiones regionales, la primera que va desde el 2007 al 2010, la segunda de 2011 al 2013 y la última desde el 2014 al 2018. En estos tres periodos han gestionado la región tres presidentes regionales (ahora gobernadores regionales) de distintos grupos políticos. El referente de estudio para estos tres periodos, más que el conflicto a raíz de las actividades de la empresa Minera Southern en Tacna, es el problema público que genera dicho conflicto. Con el trabajo, trataremos de responder algunas preguntas sobre ¿Cuál es el problema público ambiental en el conflicto socioambiental con la empresa minera Southern en la región Tacna?; ¿Qué acciones de gobierno han desarrollado las gestiones regionales de Tacna frente al problema público ambiental en el conflicto socioambiental con Southern, en el periodo 2007-2018? y ¿Cuáles son las dificultades en la gestión del problema público ambiental en el conflicto socioambiental con la empresa Southern?

Nuestra hipótesis es que las gestiones regionales de Tacna, inmerso en el proceso de descentralización, no han dado muestras de gestionar políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones ambientales y agrícolas de los pobladores de las zonas de influencia de la actividad minera de la empresa Southern. El resultado de su intervención no ha pasado más allá de reacciones coyunturales para enfrentar la crisis del conflicto socioambiental, en desmedro del tratamiento de los irresueltos problemas que lo originaron.

La presente tesis consta de cuatro capítulos. El primero referido al marco teórico, desarrolla los conceptos que guiarán el presente estudio. El segundo capítulo aborda el problema público ambiental que está detrás del conflicto socioambiental con la empresa minera Southern. El tercero aborda la gestión de tres gobiernos regionales, entre el año 2007 al 2018, frente al problema público ambiental a raíz del conflicto con Southern. Y, finalmente el cuarto capítulo analiza comparativamente e identifica las dificultades de tres gestiones regionales frente al problema público ambiental en el conflicto con la misma empresa Southern.



## **Capítulo 1**

### **LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PROBLEMA PÚBLICO EN EL CONFLICTO SOCIAL**

En este capítulo abordaremos el marco teórico de la investigación que comprende los principales conceptos que se emplearán en la presente investigación. Dentro de los cuales, nos referiremos a la gestión pública, las políticas públicas y el conflicto social. Luego determinaremos en qué consiste la gestión pública en los conflictos sociales y más específicamente en los socioambientales, relacionados al tratamiento de un problema público ambiental.

La gestión pública regional y el problema público ambiental, son conceptos que se interrelacionan, a nivel de la acción pública o el ejercicio del gobierno mediante políticas públicas. Sin embargo, la gestión pública de conflictos sociales, como concepto matriz, nos servirá como pauta orientadora para el desarrollo de la presente tesis. En tal sentido, en lo que sigue, desarrollaremos algunas nociones previas que nos ayudarán a contextualizar los demás conceptos que involucran el estudio del accionar de las gestiones regionales frente al conflicto socioambiental con la empresa Southern, durante el periodo 2007-2018.

#### **1.1. Conflicto socioambiental**

Una primera gran distinción en los estudios del conflicto social, está orientada por la dimensión de sus efectos. Coser, refiriéndose a la poca utilidad de la versión de que la vida en sociedad siempre genera cambios, diferencia “entre ese movimiento lento y perpetuo de cambio que caracteriza el curso de los tipos aun más estáticos de sociedad, y aquellos cambios profundos y sustanciales que señalan el colapso y la disolución de un viejo orden social, originando un nuevo sistema” (1967: 23). Esa diferencia se clasifica, como consecuencia de los conflictos sociales, en cambios internos del sistema y el cambio de sistema (Coser 1967: 23). Sobre lo primero, el mismo Coser, citando

a Sorel, ha señalado que “el conflicto (que Sorel llama violencia, usando el término en un sentido muy especial) evita la osificación del sistema social forzando la innovación y la creatividad [...]. Pensaba que un sistema social necesita el conflicto, aunque más no fuera para renovar sus energías y revitalizar sus fuerzas creativas” (1967: 26). Respecto a lo segundo, “el conflicto lleva no sólo a relaciones siempre cambiantes dentro de la estructura social existente, sino que todo el sistema social sufre una transformación a causa del conflicto” (Coser 1967: 31). Es decir, en el primer caso, el conflicto es visto como un suceso o acontecimiento que opera como un instrumento de cambio o renovación dentro del sistema social vigente; mientras que, en el segundo, el conflicto se asume como un mecanismo de transformación de las estructuras de una sociedad, el cambio de un sistema (político y económico) por otro.

Otra clasificación de enfoques de los conflictos sociales, es el que presenta Eduard Vinyamata: el conflicto como oportunidad y el conflicto como destrucción. En referencia al primero, compara a los conflictos con las enfermedades, estas evidencian que algo no está bien, así “los conflictos son elementos que nos permiten avanzar, mejorar, prever su función regeneradora y sacar provecho”; y, en relación a lo segundo, señala que “el conflicto también puede significar destrucción, dominación, alineación, frustración, guerra, desgracia [...], violencia. En estos casos, podemos pensar que se está produciendo una disfunción, un error más o menos grave que forzará cambios traumáticos...” (2014: 35). Es decir, los conflictos pueden significar una oportunidad de cambio para mejorar la realidad existente pero también pueden significar una situación de empeoramiento de dicha realidad mediante la confrontación violenta.

El conflicto social no empieza con la violencia, esta es simplemente una manifestación de aquella. El conflicto no es condicionante de alguna situación disfuncional, sino más bien “es una consecuencia de un determinado estado de cosas. ¿De cuál estado? De una situación de divergencia social, es decir, de una situación contradictoria (disputa) que sostienen personas o grupos sociales

separados al poseer intereses y/o valores diferentes” (Silva 2008: 36). Esta divergencia se presenta porque quienes “creen disfrutar de situaciones más ventajosas se esfuerzan generalmente por asegurarlas y luchan por no perderlas. Por su parte, quienes se sienten más perjudicados aspiran por hacer realidad sus expectativas de mejora” (Vallés 2010: 19). Entonces, en los conflictos sociales se evidencia una determinada situación provocada, que genera beneficios para unos y perjuicio para otros. Con frecuencia los beneficiarios son los actores que están involucrados en la aparición de tal situación.

Estas situaciones ventajosas o divergentes, representan un problema concreto, un problema social que afecta a una parte de los actores sociales. Es decir, un problema concerniente a la insatisfacción de las necesidades humanas (Esquivel 2009: 7), necesidades que se evidencian en un problema sin atender. En ese sentido, Johan Galtung afirma que “en el interior profundo de cada conflicto hay una contradicción, algo que se interpone en el camino de otra cosa. En otras palabras, un problema. Y ¿qué mejor force motrice para cualquier agente, individuo o colectivo que un problema que exige solución?” (2003: 107). Del mismo modo, Rolando Luque en entrevista concedida a Canal N, sobre el conflicto Tía María<sup>1</sup>, señaló:

Más que ver el número, lo que hay que ver son los problemas. Una de las cosas que hemos podido identificar en este conflicto como en los anteriores, es que la mirada está demasiado concentrada en las personas y, cuando se presenta un conflicto, lo que hay que hacer en primer lugar, es separar a las personas del problema, para no pensar que las personas son el problema [...] Los conflictos, no pueden ser reducidos a operaciones de restablecimiento del orden público, detrás de los conflictos hay una historia más larga [...] con una serie de problemas (De Althaus: 2010).

---

<sup>1</sup> Conflicto entre la población del Valle de Tambo en la provincia de Islay (Arequipa) con la empresa Southern por el proyecto minero Tía María.

Un concepto de conflicto social que, refiere a la posibilidad de permanencia del conflicto, por la dificultad en su resolución definitiva, es el formulado por Esquivel (2009: 9):

En la actualidad, la noción de conflicto abarca aquellas situaciones en la que dos o más partes tienen intereses opuestos acerca de algo, y cuyo desenlace no suele ser una resolución definitiva sino que constituye una etapa más o menos duradera en el desarrollo del mismo, que puede resurgir de nuevo en términos similares o distintos a la vez anterior. Naturalmente, a veces se produce el cierre de un conflicto, de forma que dicho conflicto desaparece definitivamente, generalmente al desaparecer las causas que lo originaron o al modificarse los intereses de las partes.

Consideramos, además, que el conflicto social es un modo de expresar insatisfacciones y demandas de parte de un grupo de personas que evidencian un problema social. En tal sentido, vemos al conflicto social como un espacio de actuación de las instituciones responsables para generar un cambio o mejora en las condiciones reclamadas. Si bien el conflicto denota una confrontación de intereses, en el fondo de esta controversia se despliega un problema sin solución que, en la percepción de los afectados, habría sido originado por otros. Hecho que amerita la intervención del poder público, al no ser posible una solución por ellos mismos.

El conflicto ambiental o socioambiental es un tipo de conflicto social, en donde la contraposición de intereses es por la amenaza, afectación y/o conservación del medio ambiente. Aunque para algunos dichos conceptos son diferentes, es usual en la literatura su tratamiento como sinónimos. Entonces, los conflictos socioambientales se expresan en la contraposición de intereses frente a los recursos ambientales y al impacto de las externalidades provocadas por nuevas actividades en la zona (Sabatini s/f: 52). Por su parte, el Programa de Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros (2010:94), entiende por conflicto ambiental aquella que hace referencia a “procesos sociales suscitados por el desacuerdo que genera la apropiación, distribución y utilización

de los recursos naturales y a la movilización y denuncia contra los causantes de los daños ecológicos”.

Fontaine (2005: 9), va un poco más allá y precisa que, en el fondo, lo que está en juego en los conflictos ambientales es la imposición de un modelo de desarrollo que no se debate ni es objeto de consenso porque los actores del conflicto asumen distintas cosmovisiones del mundo. En el mismo sentido Bebbington (2009: 119) señala que, “una lectura desde una tesis del “post-desarrollo” como aquella de Arturo Escobar (2005), entendería el conflicto como manifestación de contradicciones entre distintas maneras de entender el desarrollo, la democracia y la sociedad deseada”.

Como se ha señalado, en los conflictos socioambientales, hay un tema relacionado al medio ambiente, pero eso no es suficiente; lo que generaría el conflicto, es el deterioro del mismo, en concreto, un recurso natural que está siendo afectado, sea por contaminación o escasez. Este hecho provocado por unos, en perjuicio de otros, es lo que pone en evidencia un problema ambiental que debe ser gestionado por las instituciones públicas vinculadas al tema, sean del nivel central, regional o local.

En los conflictos sociales, sobre todo en los relacionados a la extracción de recursos naturales, hay una diversidad de actores. Pero básicamente, en este último se da una suerte de triángulo central de actores, así lo define Revesz y Diez (2006: 64):

Estado, empresa y comunidad local constituyen el triángulo central del mapeo de actores. Estos, con horizontes de tiempo distintos, según racionalidades diferentes, sobre la base de visiones propias del desarrollo y con modos de comunicación y acción específicos, interactúan, en la luz y en la sombra, el control y la gestión de los territorios que la actividad minera está conquistando. No tienen los mismos intereses ni los mismos fines, ni son inmediatamente solidarios.

En los conflictos socioambientales presentados en las regiones, el Gobierno Regional más que un actor en el conflicto, en tanto representante del Estado, es un facilitador para la generación de espacios de diálogo de acercamiento entre las partes, con miras a atender dichos conflictos. Sin embargo, estos gobiernos regionales, apelando a su condición de representantes de la población afectada, han tomado parte en el conflicto.

## **1.2. La Gestión pública en los conflictos sociales**

La gestión pública está necesariamente ligada a la Administración Pública. El nexo por el cual se relaciona, es la actividad del Estado, expresada en la acción de gobierno. Es a partir de este contexto, en que nos proponemos explicar el concepto operativo de gestión pública.

El Estado, tiene por finalidad generar bienestar para su población. Para el cumplimiento de estos fines, el Estado como titular del poder público, necesita de un conjunto de medios materiales y personales (Baena 1985: 23), articulados a un proceso de toma de decisiones. De ahí, la necesidad de contar con una organización que procese todos los medios necesarios para el cumplimiento de dichos fines. A este aparato organizativo se ha denominado Administración Pública. Su capacidad de ejecutar las decisiones tomadas a nivel de un gobierno, hacen de esta una organización netamente instrumental (Beltrán 2000: 96).

La Administración Pública está ligada al Gobierno. Uno y otro son conceptos distintos, pero para algunos puede no estar muy clara la diferencia, pues los políticos y los funcionarios en ambos espacios desempeñan papeles intercambiables (Parrado 2002: 223). Sin embargo, el Gobierno y la Administración Pública conforman el órgano político y el órgano técnico respectivamente. Además, la Administración se subordina al Gobierno, pues este, de acuerdo a sus competencias, es el encargado de dirigir a aquella (Aragón 1996: 91).

De acuerdo a lo que se ha mencionado, la Administración Pública tendría un doble significado. De una parte, “con ella se identifica a un conjunto de órganos del Estado, o más propiamente de las personas jurídicas estatales que como sujetos de derecho actúan en el mundo de las relaciones jurídicas; y por la otra, con dicha noción se identifica también a un conjunto de actividades que resultan de la gestión del interés general...” (Brewer-Carias 2004: 1). Es decir, un concepto orgánico referido a la organización de las instituciones públicas y un concepto funcional referido a las actividades a realizar en el marco de las funciones del Estado. Sobre este último significado se inscribe la gestión pública, como la actividad de la Administración a través de la cual se materializa las acciones de gobierno, se ejercen las competencias y prestan los servicios públicos que tiene encomendados el Estado.

Bozeman, señala el origen de la gestión pública en dos enfoques, uno proveniente de la escuela de políticas públicas y el otro de la escuela de negocios impartidas en los años setenta en las universidades de los Estados Unidos. Pero este origen, responde únicamente al plano académico, es decir, la gestión pública como objeto de estudio y no como actividad. Pues como él mismo reconoce, “esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual” (1988: 37-38).

Para Brugué y Subiratas (1996: 14) la gestión pública está llamada a tener mayor protagonismo que la administración pública:

la gestión pública tiene como objetivo recuperar unos ámbitos de actuación que el procedimentalismo weberiano y la especialización wilsoniana habían marginado. La administración es, en definitiva, un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior.

En definitiva, la gestión pública es el instrumento por el cual el Estado expresa su actuación para el cumplimiento de sus fines, los mismos que pasan por dar respuestas eficientes a la atención de los ámbitos problemáticos que demanda la población. La atención de este ámbito problemático hace que la gestión pública se vincule estrechamente con las políticas públicas. Mediante esta se define lo que se va a hacer y mediante aquella cómo se va a hacer. Más adelante desarrollaremos este tema.

Conforme se ha señalado, la gestión pública se encarga de ejecutar las actividades orientadas a la atención de un problema social. Entonces, “la gestión pública del conflicto social es un proceso en el que interactúan las instituciones con principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conforman toda una estructura mediante la cual el Estado asegura su intervención en los conflictos sociales de forma integrada, participativa y multisectorial” (Proyecto USAID/Perú ProDescentralización 2012: 82). En el caso de la gestión en los conflictos socioambientales, la intervención está dada en atención a un problema público de naturaleza ambiental como puede ser la afectación al medio ambiente (agua tierra, etc).

### **1.2.1. Gestión pública y transformación del conflicto**

La transformación del conflicto social, podría verse como un resultado de la intervención de la gestión pública. Lo que se busca no es resolver el conflicto sino su transformación. Como bien ha señalado Garrido:

En la medida en que este conflicto es inherente al hecho mismo de vivir en sociedad, no podemos decir que tenga propiamente solución. Se puede gestionar, reconducir, modular, etc., pero no se puede hacer desaparecer. Por todo esto, y de acuerdo con la definición de problema que vincula estrechamente la identificación de éste con la posibilidad de solución, este conflicto no lo debemos conceptualizar como un problema, sino como un hecho (Garrido y otros s/f: 6).

Teniendo en cuenta que los conflictos sociales siempre van a existir en toda interrelación humana, no podemos hablar de finalización o resolución de los mismos. Por ello, se ha dicho que los conflictos no terminan, sino que se transforman (Calderón 2009: 67). Lo que se busca superar es el problema que origina el conflicto y temporalmente la crisis del conflicto expresado en actos de violencia. Al respecto, Zapata (2009: 22) citando a Galtung, ha dicho que, “Para que el conflicto se transforme, es importante tener en cuenta una visión de largo plazo, al tiempo que se abordan sus raíces”.

Por su parte el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización ha señalado que la transformación del conflicto social como perspectiva de intervención “se enfoca sobre la problemática estructural, las causas económicas, políticas, sociales y ambientales que están generando el problema detrás de los conflictos sociales”. Seguidamente agrega que “Se busca impactar y lograr cambios en las estructuras y en las relaciones económicas, políticas, sociales y medioambientales entre las partes o actores” (2012: 87).

### **1.2.2. Gestión ambiental**

La gestión ambiental para José Luis Serrano (2007: 13), es “toda intervención que busca resolver los desencuentros entre la sociedad y su entorno natural, con independencia de los programas concretos que utilice para ello”. La gestión ambiental no sólo involucra a agentes estatales, sino que también le es partícipe a la sociedad civil. Así, puede entenderse que la gestión ambiental es el “conjunto de acciones emprendidas por la sociedad, o parte de ella, con el fin de proteger el medio ambiente. Sus propósitos están dirigidos a modificar una situación actual a otra deseada, de conformidad a la percepción que sobre ella tengan los actores involucrados” (Rodríguez Becerra 2002: 7).

Ley General del Ambiente N° 28611, en su artículo 13.1, resaltando el carácter de actividad permanente, define la gestión ambiental como:

un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país.

Respecto a las políticas ambientales, Erick Pajares (2008: 22-23), precisa que son “el conjunto de objetivos, principio, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente de una sociedad particular. En ese sentido, constituyen las visiones estratégicas, comunes y compartidas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a garantizar la sustentabilidad del desarrollo”. Agrega que la adopción de políticas ambientales y la gestión que en el campo público o privado se desarrolla prevé evitar conflictos ambientales y mejorar la calidad de los productos, los procesos y, en general, el estándar de vida colectivo.

En esa línea, Iván Lanegra, señala que la política ambiental, distingue tres significados. “Por un lado es sinónimo de lineamientos, reglas directrices generales que orientan la toma de decisiones específicas en este tema. En segundo lugar, se entiende como objetivo, es decir, las metas ambientales” (2008: 29).

Tomando como referencia lo señalado anteriormente respecto a la gestión pública, la política ambiental y la gestión ambiental son dos conceptos que se complementan a nivel de una problemática ambiental con la finalidad de producir resultados en favor de la ciudadanía. En este caso, podemos decir que la política pública, partiendo de una situación no deseada, establece objetivos ambientales y la gestión pública los procesa y los convierte en acciones orientadas a obtener resultados, los mismos que deben mejorar esa situación no deseada.

### 1.2.3. Gestión del Territorio: ordenamiento territorial

Gestionar el territorio, no sólo es intervenir sobre este, sino además es comprender su dimensión cultural, pues no solo comprende el espacio físico, sino además el espacio social donde se concretizan las vivencias. “Los territorios son construcciones sociales que fijan límites y definen un determinado espacio físico-social nutriéndose de una o varias narrativas territoriales. Los territorios se fundan en narrativas territoriales articulándolas en un proyecto político que busca no solamente describir sino ejercer dominio sobre un espacio determinado” (Damonte 2011: 20). Es en el territorio donde se materializa cualquier intervención, “el sistema territorial constituye un factor esencial para la gestión del ambiente y los recursos naturales, pues las políticas ambientales y los instrumentos de política que las operativizan se aplican en la dimensión territorial” (Pajares 2008: 17).

Respecto al ordenamiento territorial, Juan José Díez, afirma que es una “disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global, que tiene como objetivos el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio” (2007: 711). En palabras de Miguel Sánchez,

es una actividad de los poderes públicos que tiene por objeto establecer, con carácter global e integrador, un marco de referencia espacial, planificado y, por lo tanto, racionalizado, para los asentamientos de la población y para el ejercicio de cualesquiera actividades humanas, ya sean productivas, en sentido estricto, o bien dirigidas a la conservación y mejora de los recursos naturales, con la finalidad de asegurar un desarrollo económico territorialmente ordenado y unos estándares superiores de calidad de vida (1990: 85).

De los conceptos anotados, se desprenden cuatro características respecto del Ordenamiento Territorial. Es una política pública, está bajo la

responsabilidad de la autoridad pública, ordena las intervenciones humanas y su objetivo es mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

### **1.3. Políticas públicas: el Estado en acción**

Política y política pública aparentemente pueden parecer igual, pero en el fondo, tienen distinto significado. Esta diferencia ya ha sido comentada en la literatura, simplemente se debe a que, en el idioma español, no se dispone de dos términos diferentes. Explicando a partir de nuestro caso, política vendría a ser el espacio donde se gestiona un conflicto social (Beltrán 2000: 19) y política pública o políticas públicas, en principio son, el conjunto de acciones realizadas para atender el conflicto. El cumplimiento de esta tarea se hace mediante el ejercicio del gobierno. Gobernar es dar respuesta a las demandas ciudadanas identificadas como problemas públicos. Esas respuestas son las políticas públicas, las mismas que se gestionan a través de la administración pública (CAF 2015: 16).

Por su parte Manuel Tamayo, señala que,

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones, en donde están involucrados ministerios, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera, que combinan recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos -objetivos- sociales, políticos y económicos (1997: 281).

Las políticas públicas son "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth 2002: 27). Subirats señala que las políticas

públicas son un conjunto de decisiones y acciones asumidas por diferentes actores con la finalidad de resolver un problema público (2012: 38). Mientras que Bruno Dente plantea “una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es, cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública” (2014: 39).

Si bien las políticas públicas, en resumen, son acciones de gobierno para resolver problemas públicos, una de las características de estas políticas públicas, que nos servirá para el presente trabajo, es el referido a la existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público. Al respecto, Subirtas (2012: 40) ha precisado que “toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos”, para ello se debe identificar a los grupos sociales que podrían estar generando el problema a resolver, otra cosa sería una buena iniciativa, pero no una auténtica política pública.

Podríamos decir entonces, que es el espacio de las políticas públicas donde confluyen estas dos instancias a nivel del Estado, la del gobierno y la de la administración pública. Así, “un buen gobierno sería, por su parte, aquel capaz de diseñar e implementar políticas públicas eficaces mediante una gestión eficiente de los recursos públicos disponibles en respuesta a las demandas sociales” (Porrás 2014:17). Sin embargo, la actual situación de nuestro país, los problemas de exclusión social, el déficit de la salud pública, la baja calidad educativa, la inseguridad, la corrupción, la afectación del medio ambiente, entre otros, “constituyen un conjunto de cuestiones cuyo tratamiento requiere de la presencia del Estado [Gobierno y Administración Pública], pero no de cualquier Estado. Se trata de avanzar en la construcción de estados con capacidad de diseñar e implementar políticas públicas que permitan profundizar los procesos de consolidación de la democracia” (Isuani 2012: 25-26), con miras a mejorar la calidad de vida de todos.

#### 1.4. El Problema público en las Políticas Públicas

En toda política pública el problema público es un elemento importante para determinar la respuesta o acciones a implementar de parte de la autoridad. Las personas conocemos y podemos tener distintas clases de problemas, pero no todos estos problemas pueden ser atendidos por las políticas públicas. En términos generales, podemos decir que “surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable”. (Subirats 2012: 46). Esta diferencia marcada por una situación que no se desea, parte de una realidad que afecta negativamente a un grupo de personas. Esto es lo que se denomina un problema social, pues su debate se da en torno al espacio de la sociedad civil.

Sin embargo, para que un problema precise de la intervención de las autoridades o del Estado, se requiere articular dos elementos: “la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política (agenda setting) de otra parte” (Roth 2002: 57). El reconocimiento de la realidad como problema “Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa para sus intereses” (Roth 2002: 58). Por su parte, Gusfield precisa que, “un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral”. Es decir, la combinación entre el conocimiento de un hecho concreto y su juzgamiento moral por parte de la sociedad, es lo que da como resultado el problema (citado en Meny y Thoenig 2010: 120).

Respecto al segundo elemento del que se ha mencionado en el párrafo anterior, precisa Subirats, que “un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política”. Y, más adelante, citando a Garraud “identifica tres condiciones para poder calificar un problema social como problema público: (1) una demanda que surge de grupos sociales determinados, (2) el desarrollo de un debate público y (3) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales

organizados y las autoridades políticas” (2012: 131). Cabe precisar que, en el análisis de políticas públicas, se usa el término agenda política no como programa de acción, sino como un “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público (Roth 2002: 57).

Entonces, podemos decir que un problema público es un proceso que construyen determinados actores sociales organizados con la finalidad de evidenciar una situación que los afecta y que desean cambiar. Este proceso termina con la inclusión del problema en la agenda de gobierno. A partir del cual, se exige una intervención desde cualquiera de los tres niveles del Estado (nacional, regional y local) o articuladamente.

### **1.5. Descentralización**

La descentralización como forma de organización del poder político, se plantea en relación con la centralización. En un Estado centralizado, las decisiones se ejercen desde un centro de poder con competencia a nivel nacional, mientras que, en un Estado descentralizado, el poder político se distribuye en distintos entes territoriales, con quienes se comparten la toma de decisiones. Desde un enfoque dualista centralización-descentralización, la “descentralización significa independencia en el funcionamiento y competencia de decisión, mientras que centralización significa plena dependencia funcional” a los órganos centrales (Gallego 1990: 9).

Desde un enfoque jurídico institucional, la descentralización implica transferencia de competencias desde un gobierno central a uno subnacional:

La descentralización es uno de los principios jurídicos de la organización del Estado, relacionados con la competencia. Se trata siempre de una forma de desviación de la competencia, consistente en su transferencia por parte de una persona jurídica estatal político-territorial hacia otra u otras personas jurídicas estatal es distintas. Por tanto, implica una distribución de competencias, pero no

entre órganos de una misma organización jerárquica, sino entre sujetos de derecho diferentes (Brewer-Carías 2007: 599).

La descentralización es una política de reforma del Estado, como tal, es un “proceso de transferencia de poder, de capacidades de decisión y de recursos del centro a la periferia, es un medio económico y un fin político” (Gonzales de Olarte 1997: 224). Está orientado al “desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (art. 3 de la Ley de Bases de la Descentralización).

Descentralizar no es lo mismo que desconcentrar, por esta se entiende “aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma” (Vallina 1961:88). En la desconcentración hay delegación de funciones o atribuciones, en la descentralización se transfieren las funciones. En la desconcentración se utiliza el criterio de jerarquía para la solución de conflictos, en la descentralización se utiliza el criterio de competencia, quien es competente resuelve la situación conflictiva.

La transferencia del poder político en la descentralización, implica el fortalecimiento de la autonomía política en cada una de las regiones. “La autonomía política implica la posibilidad de definir, sin intromisiones ajenas, la orientación que debe tomar la acción de gobierno” (Argullo 2002: pp. 29). Al respecto, en nuestro medio, el artículo 9.1 de la Ley de Bases de la Descentralización define tres tipos de autonomía: entiende por autonomía política, “la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes”; por autonomía administrativa, “la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad”; y, por autonomía

económica, “la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto”.

La descentralización no solo es un proceso de transferencia de competencias en el marco de una autonomía, sino, además es un compromiso con la democratización en la toma de decisiones del poder público en busca de una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las personas. La descentralización, por el contexto en que se desenvuelve, exige mayores capacidades de los funcionarios y gobernantes para consolidarla, “se trata de la capacidad de transformar la demanda de necesidades y preferencias en políticas públicas efectivas que las atiendan” (Alza 2009: 59).

Los Gobiernos Regionales, como instituciones, vendrían a ser el medio por el cual la descentralización cumpliría sus objetivos. Como segundo nivel de gobierno, después del gobierno central, son los responsables de implementar las políticas públicas en el ámbito territorial de su competencia. Labor que realiza, mediante el ejercicio de las funciones de gobierno y de la función administrativa a su cargo, todo dentro del marco normativo correspondiente. (GUZMÁN 2015: 745). En tal sentido, la normatividad le ha dotado de determinadas características para que puedan desempeñarse como tal. De acuerdo a nuestra Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales, cuentan con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

## **Capítulo 2:**

### **EL PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL EN EL CONFLICTO CON SOUTHERN EN LA REGIÓN TACNA**

El presente capítulo desarrolla el problema público ambiental expresado en la escasez de los recursos hídricos, como situación que origina el conflicto socioambiental con la empresa Southern. Ello, en el contexto de un enfoque de desarrollo sostenible. Para lo cual, previamente se realiza una presentación de los principales actores frente al conflicto socioambiental por la escasez del recurso hídrico y una breve descripción de la importancia del tema ambiental en el ámbito público.

#### **2.1. Datos sociodemográficos**

##### **2.1.1. Región Tacna**

Tacna región, se encuentra ubicada en el extremo sur del Perú, La ciudad de Tacna, capital de la provincia del mismo nombre, se ubica a una altitud de 562 m.s.n.m. La región Tacna está dividida políticamente en 4 Provincias: Tacna, Tarata, Jorge Basadre y Candarave, que en conjunto agrupan a 28 distritos. Conforme al censo de 2017, Tacna región tiene una población de 329,332 habitantes. El idioma preponderante en la región es el castellano, especialmente en las provincias de Tacna y Jorge Basadre. También predomina indistintamente el castellano y el aymara en las provincias de Candarave y Tarata (Gobierno Regional de Tacna 2016).

Las actividades económicas principales de la región Tacna son el comercio, agropecuaria, minería y turismo. El comercio se desarrolla en los “mercadillos”, lugares en donde se venden productos de importación como prendas de vestir, licores, equipos informáticos, juguetería, entre otros. La actividad agropecuaria, donde destacan productos de exportación como la aceituna, cebolla, ají, uva, entre otros. La minería desarrollada por dos empresas

mineras, Southern que ejecuta el proyecto minero Toquepala, extrae principalmente cobre (además molibdeno y plata) y Minsur que extrae oro mediante la ejecución de su proyecto minero Pucamarca. La actividad turística se desarrolla mayormente mediante las personas que arriban del vecino país de Chile, que consumen los rubros de hospedaje, salud, gastronomía, entre otros (Gobierno Regional de Tacna 2016).

### **2.1.2. Provincia de Candarave**

La Provincia de Candarave, creada mediante la Ley N° 24887, del 18 de agosto de 1988, se encuentra ubicada en el extremo nororiental de la región Tacna, a una altura de 3,415 m.s.n.m. Actualmente está conformada por seis distritos: Candarave, Cairani, Camilaca, Curibaya, Huanuara y Quilahuani. Además, forman parte de estos distritos veintisiete anexos, seis centros poblados menores y trece comunidades campesinas. Dentro de la región Tacna, el territorio de Candarave representa el 14.06% de la superficie regional con una extensión de 2,261.10 Km<sup>2</sup>. Candarave limita por el Norte con el Departamento de Moquegua, por el Sur con la Provincia de Tarata, por el Este con los Departamentos de Moquegua y Puno, y por Oeste con la Provincia de Jorge Basadre (Estrada y otros 2017: 1).

Conforme al Censo 2017 del INEI, la población de Candarave es de 6,102 habitantes, distribuidos en 3,160 hombres y 2,942 mujeres. La actividad principal en la provincia de Candarave es la ganadería a través de la crianza de ganado vacuno y ovino; y la agricultura mediante el cultivo de orégano y otros productos. Por la falta de disponibilidad del recurso hídrico la producción de estas actividades a disminuido en estos últimos años.

“La climatología de la provincia de Candarave, presenta un clima seco templado, sobre regiones quechua, con fuerte insolación y cielo despejado durante el invierno y abundante nubosidad y lluvias regulares durante el verano”

(Alvarado 2012: 39). Ello ha dado lugar a la formación de pastizales y lagunas que proveen los recursos para la ganadería (pastoreo) y la agricultura.

## **2.2. Principales actores involucrados en el problema público ambiental**

### **2.2.1. Instituciones públicas**

#### **Gobierno Regional de Tacna**

El Gobierno Regional de Tacna, por disposición de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, es una entidad pública que emana de la voluntad popular, gozan de autonomía política, económica y administrativa (artículo 2), tienen jurisdicción en todo el territorio de la región Tacna (artículo 3). La misión del Gobierno Regional de Tacna es dirigir organizadamente, de acuerdo a sus competencias, la gestión pública regional para el cumplimiento de tales fines (artículo 5).

Su interés en el conflicto socioambiental de la población de Candarave con la empresa Southern, está marcado, entre otros aspectos, por su finalidad. El artículo 4 de la LOGR establece “Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo”. Además, el literal d) del artículo 47 de la misma Ley, dispone que los gobiernos regionales tienen como función específica “Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos”.

#### **Municipalidad Provincial y Municipalidades distritales de Candarave**

La Municipalidad Provincial y Municipalidades Distritales de Candarave, son órganos de gobierno local y conforme al artículo I de la Ley Orgánica de

Municipalidades (LOM), “son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización”. La misma Ley dispone que estos gobiernos, “gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” (artículo II); y de acuerdo a su finalidad, “representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción” (artículo IV).

El interés de estos gobiernos locales en el conflicto socioambiental con la empresa Southern está determinado por el inciso 10 del artículo 82 de la LOM, que dispone como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y regional, “Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y productiva, a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana”. Además, el inciso 20 del mismo artículo, establece “Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana”.

### **2.2.2. Organizaciones sociales**

#### **Organizaciones de Usuarios agrarios de los Recursos Hídricos**

El artículo 3 del Reglamento de la Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, Decreto Supremo N° 005-2015-MINAGRI, establece que un usuario de los recursos hídricos, “es toda persona natural o jurídica que posea un derecho de uso de agua otorgado por la Autoridad Nacional del Agua” (ANA). Un usuario agrario utiliza el agua para sus actividades agrícolas y ganaderas. En el caso de las organizaciones de usuarios agrarios, el artículo 2 de la Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua 30157, dispone que “son organizaciones representativas que canalizan la participación de sus miembros en la gestión

multisectorial y uso sostenible de los recursos hídricos [...]. Las organizaciones de usuarios de agua no persiguen fines de lucro y su actividad en la gestión de los recursos hídricos, es de interés público”.

Las organizaciones de usuarios agrarios por disposición del artículo 3 de la Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua, se clasifican en: Junta de Usuarios (nivel superior), Comisión de Usuarios (nivel intermedio) y Comité de Usuarios (nivel básico). En el caso de Candarave, la Junta de Usuarios del distrito de riego de Candarave es una asociación civil que agrupa a los usuarios agrarios sobre la base de un sector hidráulico. Las Comité de Usuarios forman parte de las Comisiones de Usuarios y estos de la Junta de Usuarios. Estas organizaciones han tomado posición frente a las actividades mineras de la empresa Southern en la provincia de Candarave, manifestando su preocupación por la escasez de los recursos hídricos en su provincia y responsabilizando a Southern por el descontrol en el uso del agua para sus actividades mineras. Igualmente, han participado en protestas en defensa del recurso hídrico para la agricultura y ganadería, oponiéndose al uso del mismo en actividades mineras (Radio Uno 2018).

### **Comisiones de regantes del ámbito de la provincia de Candarave**

Las Comisiones de Regantes (Comisiones de Usuarios) forman parte de la Junta de Usuarios de la zona a donde pertenecen. También son asociaciones civiles que agrupan a agricultores como usuarios del servicio de agua en actividades agrícolas. Actualmente son siete Comisiones de Regantes: Candarave, Cairani, Huanuara, Camilaca, Quilahuani, Totorá y Curibaya, Estas Comisiones de Regantes, se han sumado a la posición de la Junta de Usuarios de Candarave, respecto al uso de los recursos hídricos por parte de la empresa Southern.

## **Comunidad Campesina de Candarave**

Es una organización de la sociedad civil que agrupa a los comuneros asentados en la provincia de Candarave. Tienen registradas sus tierras de propiedad comunal, conforme a la Ley de Comunidades Campesinas. Han participado en movilizaciones en contra de la empresa minera Southern, que incluye desplazamientos desde su comunidad en Candarave hasta la ciudad de Tacna.

La demanda que se plantea en este espacio, a partir de los temas por abordar, señalados en el punto anterior, refieren básicamente a la problemática del agua y la forma de encontrar un mecanismo para controlar y medir el uso de los recursos hídricos que extrae la empresa SPCC de fuentes superficiales como de fuentes subterráneas para sus actividades mineras.

### **2.2.3. La empresa Southern como usuario no agrario**

Con la finalidad de explotar los yacimientos mineros de Toquepala (Tacna) y Cuajone (Moquegua), se constituyó en 1952, en Estados Unidos, Southern Peru Copper Corporation, conformada por cuatro empresas mineras: ASARCO, Marmon Group, Phelps Dodge y Newmont Mining (Bauch 1985: pp. 12). En 1999, el Grupo México adquirió Asarco, empresa propietaria del 54.2% de las acciones de Southern. Con la compra, el Grupo México asumió el control de las operaciones mineras de Southern.

El 11 de setiembre de 1954, Southern suscribió con el gobierno peruano, un convenio de explotación de la mina de Toquepala y en 1959 inició sus operaciones en Tacna. Durante el gobierno del entonces Presidente de la República Manuel Odría, al amparo del artículo 56 del Código de Minería, Southern consiguió que la explotación de Toquepala fuera considerada un yacimiento marginal, es decir, de poca rentabilidad. Hecho que dio lugar a ser favorecido con tasas rebajadas del impuesto a la renta y con un largo periodo de

estabilidad tributaria, quedando inafectado a cualquier nuevo impuesto (Alarcón s/f: 25-26).

Southern opera dos yacimientos mineros en las regiones de Moquegua y Tacna. La mina de Cuajone (Moquegua) es un depósito de cobre ubicado a una altura aproximada de 3,500 metros sobre el nivel del mar. Su explotación, bajo el sistema de tajo abierto, data desde el año 1976. Se calcula un estimado de reserva del mineral en 408 millones de toneladas métricas. La mina de Toquepala, es igual un depósito de cobre, ubicado a una altura aproximada de 3,500 metros sobre el nivel del mar, en el distrito de Ilabaya, provincia de Jorge Basadre. En este caso, sus reservas de mineral se estiman en 400 millones de toneladas métricas (Balvín 1995: 40-41).

Inicialmente, Southern a través de su planta concentradora de Toquepala tenía una capacidad de producción de cobre de 45,000 toneladas diarias. A partir del 2002, amplió su producción a 60,000 toneladas al día. Actualmente la empresa viene ejecutando el proyecto de una segunda ampliación de su concentradora para producir 120,000 toneladas diarias.

### **2.3. La escasez del recurso hídrico como problema público ambiental**

#### **2.3.1. La cuestión ambiental en la configuración de lo público**

El Estado social, en respuesta a las desigualdades en el disfrute de condiciones mínimas de bienestar, debe garantizar el disfrute de una libertad real para el acceso a unas condiciones de vida básicas. Es decir, el Estado social, entendía ese mínimo de bienestar como la capacidad de consumo de la población. Este tipo de sociedad se basa en una política de crecimiento de acumulación de capital para luego redistribuirlo en la sociedad. Normalmente, este modelo de desarrollo, en sociedades de consumo, se basa en la explotación masiva de los recursos naturales, sin considerar las consecuencias globales que ello implica. Sin embargo, esta situación, ha provocado el deterioro progresivo

del entorno, generando una preocupación por la preservación del medio ambiente, poniendo en evidencia la contradicción entre una sociedad de bienestar y la necesidad de conservar el medio ambiente (Jaria 2011: 228-230).

En este contexto, aparece el planteamiento de impulsar el desarrollo y, al mismo tiempo, proteger el entorno en unas condiciones razonablemente adecuadas para el bienestar de los seres humanos. La degradación del medio ambiente obliga a tomar en cuenta una nueva condicionante en la búsqueda de bienestar mínimo para todos, cual es, la necesidad de reconfigurar la noción de desarrollo en términos compatibles con la preservación de la calidad del ambiente y que, en términos de Jaria I Manzano, garantice un mínimo existencial ecológico. “Esta concepción del desarrollo, ajustada, en principio, a la necesidad de atender a la variable ambiental, sería lo que se ha dado en llamar desarrollo sostenible” (Jaria 2011: 231-234).

Conforme se ha expuesto, este nuevo enfoque de institucionalidad ambiental, trae consigo dos aspectos importantes a tomar en cuenta. Primero, la aparición de una nueva visión de estado social, basado en la protección del medio ambiente, que a la vez constituye su principal principio de configuración institucional, a partir del cual, se condiciona la naturaleza de su actuación en busca del bienestar para todos. El segundo, la aparición del concepto de desarrollo sostenible en el sentido de garantizar las necesidades del presente, sin comprometer las del futuro. “La idea del desarrollo sostenible se ha afirmado especialmente en los Principios primero y tercero de la Declaración de Río, en el sentido de que el derecho al desarrollo de los diferentes países no es absoluto y se encuentra limitado, entre otros factores, por el respeto al medio ambiente” (Jordano 2007: 103).

### **2.3.2. Problema público Ambiental**

Una de las tareas importantes en el ciclo de las políticas públicas es la estructuración del problema público. “Estructurar, significa definir analíticamente

cuál es la naturaleza del problema público a solucionar” (Caldera 2005: 9). En el caso de los problemas ambientales, estos “reflejan una discrepancia entre los intereses privados y el interés público o, utilizando la terminología relacionada (aunque quizás más limitada) de la economía del bienestar, entre costos privados y costos sociales. En la constatación de estas discrepancias descansa, fundamentalmente, la justificación de una política ambiental” (Ocampo 1999: 13).

A propósito del conflicto con la empresa Southern, se ha percibido, durante el trabajo de campo, en conversaciones con agricultores de Candarave, que la escasez del agua en la provincia, sería el resultado del uso excesivo de este recurso tanto de las zonas superficiales como de las subterráneas por parte de la empresa minera Southern. La falta de una gestión sostenible que implique el control en el aprovechamiento y conservación razonable de los recursos hídricos, es también otra de las causas de la escasez de dicho recurso y consecuentemente un deterioro al medio ambiente.

En la página web Ecología Verde, el biólogo Javier Sánchez señala que sobreviene el deterioro ambiental cuando el medio ambiente pierde capacidad para satisfacer las necesidades sociales; es decir, este deterioro ocurre cuando los recursos naturales de la tierra se agotan o se dañan, afectando el medio ambiente (2019). Otro de los factores institucionales que contribuye al deterioro ambiental es el referido a “la ausencia de políticas públicas adecuadas y, más aún, de una institucionalidad ambiental fuerte” (Ocampo 1999: 10).

### **2.3.3. Uso del recurso hídrico por parte de Southern**

“Tacna cuenta con tres cuencas hidrográficas ubicadas en su vertiente occidental: Cuenca del río [sic] Caplina, cuenca del río Sama y cuenca del río Locumba; y en su vertiente oriental una subcuenca del Río [sic] Uchusuma que se interconecta a la cuenca del Caplina a través del canal Uchusuma, y una cuenca correspondiente al río [sic] Maure, cuyas aguas discurren hacia territorio boliviano” (Colegio de Ingenieros del Perú, Consejo Departamental Tacna 2012:

18). La que corresponde a Candarave, materia de la presente tesis, es la cuenca del río Locumba, básicamente, la cuenca alta.

Para el funcionamiento de sus operaciones mineras de Cuajone (Moquegua) y Toquepala (Tacna), Southern tiene licencias de uso de aguas por el cual se autoriza extraer un total de 1,950 litros por segundo de aguas superficiales y subterráneas, licencias que se detallan en el cuadro 1.

Cuadro 1

Cantidades de agua que usa Southern para sus proyectos mineros

| RESOLUCIÓN                            | FUENTE            | UBICACIÓN  | DEPART.  | CAUDAL         |
|---------------------------------------|-------------------|------------|----------|----------------|
| Licencia de aguas superficiales       |                   |            |          |                |
| R.D. N° 053-1988-DGAS                 | Laguna de Suches  | Candarave  | Tacna    | 300.00 l/seg   |
| R.S. N° 534-72-AG                     | Quebrada Tacalaya | Candarave  | Tacna    | 150.00 l/seg   |
| R.M. N° 00405-77/DGA                  | Quebrada Honda    | J. Basadre | Tacna    | 60.00 l/seg    |
| Licencia de aguas subterráneas        |                   |            |          |                |
| R.A. N° 020-2003-ATDR.M/DRA.MOO       | Titijones         | Mcal Nieto | Moquegua | 310.00 l/seg   |
| R.A. N° 0062-83-DGASI                 | Huaytire Gentilar | Candarave  | Tacna    | 437.80 l/seg   |
| R.A. N° 002-94-DRT/CTART-ATDRL-S      | Huaytire Gentilar | Candarave  | Tacna    | 190.00 l/seg   |
| R.A. N° 169-95-DISRAGT-ATDRL/S        | Vizcachas         | Candarave  | Tacna    | 340.00 l/seg   |
| R.A. N° 034-2005-DRA.T/GR.TAC-ATDRL/S | Huaytire Gentilar | Candarave  | Tacna    | 162.20 l/seg   |
| TOTAL                                 |                   |            |          | 1,950.00 l/seg |

Fuente: Informe Final Sub Grupo de Trabajo de Recursos Hídricos, Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna, Resolución Ministerial N° 275-2011-PCM

En la mayoría de los proyectos mineros que se desarrollan en las zonas andinas, la principal preocupación de las comunidades afectadas ha sido los impactos ambientales existentes y potenciales, sobre todo en el recurso natural agua. Al respecto, Miryam Saade en relación al informe del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) señala:

Al analizar los conflictos mineros en Colombia, México y Perú expuestos por el OCMAL se confirma que el impacto ambiental ha sido una de las principales causas de conflictos. Las mineras se han establecido frecuentemente en zonas de extrema pobreza y junto a comunidades donde la agricultura, la pesca y la

ganadería han sido la principal fuente de recursos por décadas. La industria minera requiere de cantidades extraordinarias de agua por lo que muchas comunidades han sufrido la escasez de este recurso no sólo para desarrollar sus actividades económicas sino también para satisfacer sus necesidades básicas de agua potable (2013: 35).

Esto mismo es lo que vendría sucediendo en la provincia de Candarave. El uso del agua por parte de la empresa Southern para sus actividades mineras, en la percepción de la población del lugar, por las cantidades que extrae sin control de las autoridades fiscalizadoras, es lo que ha provocado la escasez de dicho recurso. Frente a ello, la población y autoridades locales han procesado este problema como una necesidad urgente en demanda de atención.

Por ejemplo, un dirigente de la Junta de Usuarios de Riego de Candarave manifestó lo siguiente: “Cada día se tiene menos volumen de agua, para la agricultura, la ganadería y el pastoreo. Por ejemplo, hace 10 años criaba 16 vacas lecheras, actualmente tengo 6 y en la misma área de terreno, el problema es que no hay agua para el forraje (alfalfa). Igual pasa con la actividad de pastoreo, los bofedales (humedales) se han secado y ahora no tenemos a donde ir. Southern explota las aguas de Huaytire, Gentilar y Vizcachas sin control. En la zona, antiguamente, tres vertientes botaban más o menos 80 litros de agua por segundo ahora ya no hay nada” (autor desconocido 2018b).

Un estudio que se hizo en el año 2012, sobre necesidades de la población de Candarave, identificó lo siguiente:

En el área de medio ambiente y recursos hídricos, la sociedad civil y las autoridades se han identificado como necesidades en el nivel urgente cantidad y calidad de agua para la agricultura como agua potable para la población. Se ha identificado también en este mismo nivel, la optimización de los recursos hídricos, mediante el represamiento del agua cuando se presente el tiempo de lluvias. Asimismo, se mencionaron la ejecución de obras como la construcción de reservorios y defensas ribereñas de los ríos. En esta área la empresa SPCC

[Southern], no identifico necesidades (Comisión de Inversión Social de la Mesa de Diálogo de Tacna 2012: 116).

En el año 2012, César Alvarado realizó una investigación sobre los humedales altoandinos en época de lluvia de la provincia de Candarave (Tacna), humedales que se ubican dentro del ámbito de la zona de extracción del recurso hídrico por parte de Southern. Al respecto, se ha señalado que estos humedales son “pastizales naturales de gran valor forrajero por su elevada humedad edáfica permite una alta productividad de hierbas y gramíneas, agradables al paladar del ganado”. Este tipo de hierbas constituye el único alimento natural de gran potencial que permite la crianza, crecimiento y reproducción de una considerable cantidad de ganado en la zona, sobre todo en época de sequía (Alvarado 2012).

Sin embargo, estos “humedales se ven afectados por un indebido uso y manejo del agua o carencia del mismo, observándose zonas considerables que inician un proceso de degradación con una disminución en su extensión y un aumento de áreas secas y áridas donde se hace imposible cualquier actividad productiva”. Entre las principales causas de este daño, señala el autor, son las relacionadas a las acciones humanas “como el sistema de trasvase de agua, la sobre explotación del recurso pasto y agua, el sobre pastoreo, la sobre explotación del recurso hídrico subterráneo” (Alvarado 2012: 4-6). En el mismo sentido coinciden los agricultores y ganaderos de la zona al señalar que la sobre explotación del recurso hídrico superficial y subterráneo por la empresa Southern, habría sido la causa del proceso de desaparición de estos humedales (autor desconocido 2018b).

#### **2.3.4. Diagnóstico sobre la disponibilidad del recurso hídrico en la cuenca del río Locumba**

Los estudios que se han realizado sobre el balance hídrico o su disponibilidad en las cuencas de la región Tacna (río Caplina, río Sama y río Locumba) y sobre todo en cuenca alta del río Locumba (Candarave), concluyen

que hay un déficit hídrico (Colegio de Ingenieros del Perú, Consejo Departamental Tacna 2012).

En el 2007, el Administrador Técnico del Distrito de Riego de Tacna, emitió el Informe N° 019-2007-GRTDRAT-ATDR.T de fecha 28 de Setiembre del 2007, que contiene el Estudio “Balance Hídrico de la Región Tacna”, en donde se advierte de la existencia de un déficit hídrico regional de 8.45 m<sup>3</sup>/seg en la Región Tacna. El informe dio lugar a la aprobación y emisión de la Ordenanza Regional N° 015-2007-R/GOB-REG-TACNA, de fecha 01 de octubre de 2007, que en su artículo 1 establece: “DECLARAR EN EMERGENCIA LOS RECURSOS HÍDRICOS DE LA REGIÓN TACNA, por desbalance hídrico”.

Por otro lado, la alteración de los cauces de las sub cuencas o afluentes en la parte alta del río Locumba y la explotación de las mejores aguas por parte de Southern, han producido una baja en la calidad de estas. Las diferentes vertientes y ríos que forman los afluentes de la cuenca alta del río Locumba en Candarave, son algunas aguas con contenido natural de metales y otras de mejor calidad, la confluencia de ambas hace que el río Locumba mejore su calidad. Sin embargo, la disminución de aguas de mejor calidad desviada para la explotación minera tiene, como consecuencia la reducción de la calidad de la misma.

Frente a esta situación, el 08 de febrero de 2009, el Ministerio de Agricultura, publicó el Decreto Supremo N° 004-2009-AG, por el cual, el artículo 1 decreta el agotamiento de los recursos hídricos superficiales de las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba:

Declarar agotados los recursos hídricos superficiales de las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba y, en consecuencia, prohíbase el otorgamiento de nuevos derechos de uso de agua superficial de dichas fuentes naturales, salvo aquéllas que se otorguen conforme a lo establecido en el artículo segundo del presente Decreto Supremo.

El déficit hídrico de la región de Tacna es de magnitud  $-8.631 \text{ m}^3/\text{seg.}$ , y no se puede resolver con el abastecimiento hídrico de sus propias cuencas, pues la totalidad de las aguas que actualmente se aprovechan, sumadas a las que todavía pueden captarse, no cubren el déficit hídrico referido (Colegio de Ingenieros del Perú, Consejo Departamental Tacna 2012).

Finalmente, el Informe “El problema hídrico de Tacna y los efectos de su explotación en la minería”, del Colegio de Ingenieros del Perú, Consejo Departamental Tacna, deja entrever los efectos de la escasez del recurso hídrico en la provincia de Candarave, entre ellas, se señala:

- Los rendimientos y volúmenes de producción de los principales cultivos han disminuido considerablemente por la disminución de los volúmenes de agua asignados a la zona debido a la sobreexplotación, la calidad del agua y la contaminación.
- La producción de carne ha disminuido de 480 Tn. a 380 Tn. Es decir, se redujo en 100 Tn. lo que representa el 79% de la producción en un periodo de 35 años, de igual manera la producción de leche se redujo de 5,700 litros a 3,500 litros o sea 2,200 litros, lo que representa el 61% de la producción, esto debido principalmente a la disminución considerable del rendimiento y volumen de producción de la alfalfa, lo que ha obligado a efectuar una saca forzada del ganado.
- La migración de la población rural hacia las capitales de provincia es significativa debido a la falta de oportunidades en la zona rural, por lo que las zonas rurales se ven cada vez más despobladas.
- Las pérdidas económicas en los años de la actividad minera se han estimado en S/. 782,822,707.21, es decir S/. 670,668,921.00 en el rubro agrícola y 112,1532,786.21 en el rubro pecuario (2012: 104).

### Capítulo 3

## LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL FRENTE AL PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL

En el presente capítulo se analiza las acciones de tres gestiones de gobiernos regionales de Tacna frente al problema público de escasez de los recursos hídricos que, según la población de Candarave, se habría generado a raíz de las actividades de la empresa minera Southern y que han dado lugar a expresiones de conflicto. Los periodos analizados son del 2007 al 2018, que comprenden las gestiones de Hugo Ordóñez Salazar, Tito Chocano Olivera y Omar Jiménez Flores.

### 3.1. Gobierno Regional de Tacna, estructura orgánica y competencias

En el año 2002 se reinició el proceso de descentralización en el Perú<sup>2</sup>. Ese año se dieron un conjunto de normas orientadas a implementar los gobiernos regionales. La Ley N° 27680 se encargó de reformar el capítulo XIV sobre descentralización de la Constitución Política de 1993. Luego se emitió la Ley de Elecciones Regionales N° 27683 y la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783. Finalmente, el mismo año y unos días antes del proceso de elecciones regionales, se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 que desarrolla la estructura, organización, competencias y funciones de los Gobiernos Regionales.

La Constitución Política del Perú instituye, en su artículo 191, segundo párrafo, que los gobiernos regionales (como el de Tacna) se estructuran orgánicamente a través de tres órganos de gobierno: el Consejo Regional, el Gobernador Regional y el Consejo de Coordinación Regional. Con estas tres instancias se ejercen las funciones y atribuciones que la Constitución y las Leyes les asignan.

---

<sup>2</sup> Conflicto entre la población del Valle de Tambo en la provincia de Islay (Arequipa) con la empresa Southern por el proyecto minero Tía María. a y Puno la región José Carlos Mariátegui.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), desarrolla el mandato constitucional y, respecto a su estructura orgánica, el artículo 11 establece que el Consejo Regional, es el órgano legislativo y fiscalizador del gobierno regional, sus miembros, los Consejeros Regionales<sup>3</sup>, son elegidos por un periodo de cuatro años. El artículo 13 de la misma Ley, dispone que el Consejo Regional es presidido por un Consejero Delegado, elegido por un periodo de un año entre los mismos Consejeros.

El Gobernador Regional<sup>4</sup>, conforme al artículo 11 de la LOGR, es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y es acompañado por un Vicegobernador; ambos son elegidos en competencias electorales directas, por un periodo de cuatro años. El artículo 20 de la misma norma, establece que este órgano ejecutivo, se constituye en el representante legal y titular del pliego presupuestal del gobierno regional. Internamente, por mandato del artículo 33, se dispone que el Gobernador Regional, como instancia política, tiene a su cargo la dirección del Gobierno Regional, mientras que los gerentes, como instancia administrativa, tienen a su cargo las funciones ejecutivas y administrativas; es decir, se reconoce la separación entre gobierno y administración. En lo que respecta a la gestión regional, el artículo 32 de la LOGR, dispone que el Gobierno Regional se gestiona en cumplimiento a su Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Plan Anual y su Presupuesto Participativo Regional.

El Consejo de Coordinación Regional, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 de la LOGR, es el órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades. Lo integran el gobernador regional (quien lo preside), los alcaldes provinciales de la región y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Entre sus funciones está el de emitir opinión

---

<sup>3</sup> En Tacna, el Consejo Regional, hasta la gestión de Omar Jiménez, estuvo integrado por 07 Consejeros Regionales, a partir de enero de 2019, esta instancia lo integran nueve Consejeros.

<sup>4</sup> Conforme a la Ley de reforma constitucional 30305, publicada el 10 de marzo de 2015, la denominación Presidente Regional fue cambiada por la de Gobernador Regional.

concertada sobre el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional.

El gobierno regional, por mandato del artículo 4 de la LOGR, tiene por finalidad esencial promover el desarrollo sostenible en su territorio. Para tal cometido, el artículo 5 de la misma norma, dispone que este tiene por misión estructurar el funcionamiento de la gestión pública regional conforme a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, de acuerdo a las políticas nacionales y sectoriales. La LBD, en su artículo 13, define el significado de cada una de esas competencias: las competencias exclusivas, son aquellas que les corresponden de manera exclusiva y excluyente; las competencias compartidas, son aquellas en las que el gobierno regional comparte funciones y responsabilidades con otro u otros niveles de gobierno restantes; y, las competencias delegables, son aquellas en donde el gobierno regional de mutuo acuerdo y con las formalidades del caso, se desprende de una función exclusiva para cederla a otro nivel de gobierno.

Además, el artículo 8 de la LOGR, establece que la gestión de los gobiernos regionales se rige, entre otros, por los siguientes principios:

- Participación, que implica generar y hacer uso de espacios participativos para que la ciudadanía intervenga en la gestión pública regional y en la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas al medio ambiente y los recursos hídricos.
- Inclusión, por el cual se desarrollan políticas regionales inclusivas en favor de grupos tradicionalmente excluidos y marginados principalmente ubicados en el ámbito rural y organizados en comunidades campesinas y nativas.
- Sostenibilidad, promoviendo el uso racional de los recursos naturales para garantizar la satisfacción de las necesidades de la generación presente y futura, con miras al desarrollo sostenible.

- Subsidiariedad, por el cual, para evitar duplicidad de actividades, el nivel de gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las funciones correspondientes.

Esta relación de principios, son los que cualquier gobierno regional, incluido el de Tacna, debe tener en cuenta al momento de tomar decisiones en la gestión regional para la implementación de políticas públicas orientadas a la atención de problemas públicos. Como bien se ha dicho, los principios, en tanto razones para decidir, “son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, [...] son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados” (citado en Prieto 2018: 42)

En términos básicos, la competencia puede definirse como “la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar” (PARADA 2010: 41). El artículo 10 de la LOGR, establece las competencias de un gobierno regional. Como competencias exclusivas, citamos las que vienen al caso:

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Igual citamos las que nos interesa de las competencias compartidas:

- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.

Dentro del marco de las competencias exclusivas y compartidas otorgadas a los gobiernos regionales, se dispone las funciones o acciones a efectuar para el cumplimiento de los fines de este nivel de gobierno. El título cuarto de la LOGR, desarrolla dos clases de funciones de los gobiernos regionales: generales y específicas. El artículo 45 del mismo cuerpo normativo, además de señalar que la gestión de políticas regionales y las funciones generales se implementan en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, precisa cuáles son estas funciones generales:

1. Función normativa y reguladora.- Elaborando y aprobando normas de alcance regional y regulando los servicios de su competencia.
2. Función de planeamiento.- Diseñando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización y a la presente Ley.
3. Función administrativa y ejecutora.- Organizando, dirigiendo y ejecutando los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas, necesarios para la gestión regional, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales.
4. Función de promoción de las inversiones.- Incentivando y apoyando las actividades del sector privado nacional y extranjero, orientada a impulsar el desarrollo de los recursos regionales y creando los instrumentos necesarios para tal fin.
5. Función de supervisión, evaluación y control.- Fiscalizando la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios, fomentando la participación de la sociedad civil.

Con relación a las funciones específicas, el artículo 46 de la LOGR, reitera que estas se asumen conforme a las políticas públicas regionales y en el marco

de las políticas nacionales y sectoriales. Citamos algunas de las funciones específicas establecidas en los artículos 51 y 53 de la LOGR, en materia agraria y en materia ambiental y de ordenamiento territorial respectivamente:

#### Funciones en materia agraria

- Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.
- Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.
- Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos.

#### Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.
- Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales.
- Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.
- Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.
- Preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están

comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley.

Por su parte, la Ley de Recursos Hídricos 29338, ha asignado algunas funciones y responsabilidades a los gobiernos regionales. Así, el artículo 25, establece que “Los gobiernos regionales [...] intervienen en la elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas. Participan en los Consejos de Cuenca y desarrollan acciones de control y vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos”. Respecto a los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, el artículo 24 de la misma Ley, establece que son parte de la Autoridad Nacional del Agua, se constituyen en espacios de participación de los gobiernos regionales, gobiernos locales, organizaciones de usuarios de agua y otros, con el objeto de participar en la Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca. El Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, en su artículo 27.1, dispone que “El representante del gobierno regional ejerce la presidencia del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca. Convoca y dirige las sesiones”.

### **3.2. Personalismo en la gestión de conflictos: Gestión Regional periodo 2007 – 2010**

#### **3.2.1. Reseña general**

Durante este periodo de gobierno (2007 – 2010), asume la presidencia regional el economista Hugo Ordóñez Salazar con el grupo político regional “Alianza por Tacna”. Cabe indicar que Ordóñez Salazar viene de una posición de izquierda, profesor universitario vinculado a la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna.

Alianza por Tacna, una organización política de carácter regional, logra colocar 5 consejeros(as) de 7 que conforman el Consejo Regional. Esta composición contribuye a una mayor correlación de fuerzas para el ejecutivo

regional, en términos de obtención de resultados favorables a la propuesta del grupo político en el poder.

**Cuadro 2**  
**Autoridades regionales periodo 2007 - 2010**

| Cargo                   | Autoridades                             | Organización política       |
|-------------------------|---|-----------------------------|
| Presidente Regional     | Hugo Froilán Ordóñez Salazar            | Alianza por Tacna           |
| Vicepresidente Regional | Pedro Jesús Liendo Morales              | Alianza por Tacna           |
| Consejera               | Ruby Mercedes Rospigliosi de Chenguayen | Alianza por Tacna           |
| Consejero               | Robert Julio Peralta Reynoso            | Alianza por Tacna           |
| Consejera               | Magda Lizbeth Loza Vargas               | Alianza por Tacna           |
| Consejero               | Lino Javier Téllez Maita                | Alianza por Tacna           |
| Consejero               | Juan Vargas Gómez                       | Alianza por Tacna           |
| Consejera               | Grey Florencia Villalobos Sagredo       | Partido Renacimiento Andino |
| Consejero               | Carlos Alejandro Villar Agurto          | Partido Aprista Peruano     |

Elaboración propia

Un nuevo escenario se presentó a partir de esta gestión. La Ley 29063 modificó la Ley Orgánica de Gobierno Regionales respecto a la conformación del Consejo Regional que, hasta ese entonces, estuvo integrada por el Presidente Regional, quien además presidía las sesiones, y el Vicepresidente Regional. La modificación separaba al Presidente y Vicepresidente Regional de ser parte del Consejo Regional, con lo cual este Consejo Regional adquiere un nivel de autonomía respecto del ejecutivo regional y además tendría más independencia para ejercer su labor de fiscalización.

La conformación mayoritaria del Consejo Regional por Consejeros del partido de Ordóñez Salazar y dentro de ellos tener a uno de sus familiares,

condicionaron un manejo favorable para su gestión. Sin embargo, este escenario no fue aprovechado, más bien se percibió una actitud un tanto personalista en la forma de ejercer el cargo. El procesamiento de las críticas a su gestión no fue su mejor carta de presentación, situación que lo llevó a distanciarse con su Vicepresidente regional Pedro Liendo Morales y en parte de la población que inicialmente lo apoyó.

La tendencia y posición crítica frente a las actividades mineras y al modelo económico es recogida en el Plan de Gobierno de su agrupación política “Movimiento Regional Alianza por Tacna” (2006: 5), presentado al Jurado Nacional de Elecciones:

Alianza por Tacna recusa el modelo económico neo-liberal por las siguientes razones:

El centralismo hegemónico del Estado Peruano hacia la capital no permite el desarrollo de las regiones más alejadas.

La burocratización del sector estatal sólo conlleva al retraso de los proyectos (SNIP)

La inoperancia para legislar con leyes tributarias a favor de las zonas más pobres y alejadas del país.

El enfoque de liberalizaciones a las importaciones sólo permite enriquecer a un reducido grupo de la capital.

Las excesivas concesiones a las grandes transnacionales como compañías mineras, compañías de seguros, servicios turísticos, servicios de energía y otros sólo trae riqueza para los grandes empresarios, siendo los sectores más pobres los menos favorecidos por el monopolio existente., para ello Alianza por Tacna plantea:

- Higienizar y eficientizar el sector público.
- Ciudadanizar, democratizar y descentralizar el Gobierno Regional.

Esta posición durante su campaña electoral para llegar al gobierno regional, fue la que también reflejó en el ejercicio de la gestión como Presidente Regional. No se ha mostrado ni percibido como cercano a la empresa minera

Southern. Sus declaraciones en medios de comunicación, en los casos referidos a Southern, han sido de cuestionamiento a las actividades de esta.

### **3.2.2. La escasez y control del recurso hídrico**

En este periodo, el conflicto por el problema del agua, aún se localiza en la provincia de Candarave. A la escasez de los recursos hídricos se suma la desconfianza en Southern por la cantidad de agua que extrae. Un dirigente de una de las Juntas de Usuarios de Riego de Candarave, manifestó que no se conoce si Southern extrae el recurso hídrico conforme a la cantidad autorizada, pero lo cierto es que el agua para uso agrícola en Candarave ha disminuido (autor desconocido 2018a).

En este contexto, el Gobierno Regional, por intermedio del Proyecto Especial Tacna, promovió la implementación de la Mesa de Trabajo denominada “Agenda del Agua”, con la finalidad de analizar la problemática hídrica e implementar medidas tendientes a remediar la situación. Producto de esta Mesa fue el Decreto Supremo N° 04-2009-AG que declara agotados los recursos hídricos superficiales de las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba. Con el cambio de gestión, este espacio no tuvo continuidad.

Igualmente se inició un proceso administrativo mediante el cual se dispuso la colocación de caudalímetros en los lugares donde la empresa Southern extrae el recurso hídrico. Inicialmente, el proceso fue ganado en la instancia regional. La empresa Southern apeló la decisión señalando que ellos ya tienen colocados los caudalímetros y es la Autoridad Local del Agua quien monitorea el caso. El Gobierno Regional señaló, como argumento, que los caudalímetros deben ser colocados fuera del lugar de donde se extrae el recurso y no internamente. Esta situación sólo dificulta el monitoreo a la autoridad competente, quien tiene que pedir permiso a la empresa antes de ingresar. El caso sube al Ministerio de Agricultura en donde le dan la razón a la empresa Southern y declaran nula la Resolución que dispone la colocación de caudalímetros.

Participaron de la Mesa de Trabajo Agenda del Agua Tacna, aprobado mediante Resolución Gerencial N° 351-2010-GRT-GG-PET los siguientes:

- El Jefe de la Autoridad Nacional del Agua (ANA)
- Un representante del Gobierno Regional de Tacna
- Un representante de los Gobiernos Locales - rotativo
- Un representante de las Juntas de Usuarios de Riego – rotativo
- Un representante de la Empresa Prestadora de Servicios de Tacna
- Los miembros integrantes del Consejo Directivo del PET
- Un representante del PET
- Un representante del Colegio de Ingenieros del Perú – filial Tacna
- Un representante del Colegio de Economistas – Tacna
- Un representante de la Dirección Regional de Agricultura

El tema planteado en este espacio, refiere básicamente a la problemática del agua y la forma de encontrar un mecanismo para controlar y medir el uso de los recursos hídricos a la empresa Southern. Y esto pasa por identificar la disponibilidad en cantidad y calidad de los recursos hídricos.

#### **A) Zonificación Ecológica Económica (ZEE)**

Uno de los proyectos ejecutados por esta gestión regional y que se relaciona con el problema de la escasez del recurso hídrico y la prevención de conflictos socioambientales, es la Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial.

La Comisión Técnica Regional (CTR) del proceso de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial, fue creada mediante la Ordenanza Regional 016-2006-CR/GOB.REG.TACNA. Es una instancia de coordinación, concertación, acompañamiento y apoyo técnico de carácter multisectorial e interinstitucional del proceso de Zonificación Ecológica

Económica y Ordenamiento Territorial, que promueve el diálogo y el acuerdo entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Recién, a partir del año 2009, se inicia el proceso de Zonificación Ecológica Económica de la región de Tacna. Esto se hace en el marco del proyecto “Fortalecimiento de Capacidades en Planificación y Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible en la Región Tacna”. Es la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Tacna, quien lleva adelante el proceso de ZEE. Esto, mediante el Proyecto de Inversión Pública con código SNIP N° 61712.

Según el informe de Germán Cutimbo, responsable del proyecto, la ZEE toma como premisa el conocer qué tenemos y qué no tenemos en nuestra región, radicando su importancia en identificar los recursos que alberga el territorio que habitamos, marcando la pauta de cómo utilizarlos y resolviendo la interrogante de qué actividades extractivas es conveniente utilizar garantizando su sostenibilidad en el tiempo (2012: 5). Lo que busca, concretamente, el proceso de ZEE en Tacna, es conocer qué zonas poseen mayor vocación natural para promover el desarrollo agropecuario, el forestal, el pesquero, etc., como también identificar que sitios poseen atractivos en términos de paisaje, biodiversidad, riqueza cultural y rasgos geográficos que permitan promover la conservación o el desarrollo turístico. Otro aspecto a considerar es determinar las zonas que, por sus características socioculturales, requieren un tratamiento especial, o que por sus características físicas permiten promover la explotación minera; entre otras situaciones y realidades que la ZEE logrará identificar.

Otra acción relacionada directamente al tratamiento de los conflictos sociales, incluidos los socioambientales por actividades mineras, es el Programa de Prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales. Mediante Ordenanza Regional N° 012-2010-CR/GOB.REG.TACNA, publicado en el diario Oficial “El Peruano” el día 09 de octubre de 2010, se declaró de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para promover

una cultura de paz en la región Tacna. Así mismo, crea el “Programa de Prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales”. Esta iniciativa fue presentada por la consejera Ruby Rospigliosi de Chenguayen al Consejo Regional (periodo 2007-2010). Sustentó su iniciativa en las consecuencias negativas directas e indirectas que generan los conflictos sociales y que afectan el cumplimiento de los fines y objetivos del Gobierno Regional de Tacna. Además, menciona que la cultura de paz, constituye un componente importante para promover el desarrollo regional, implicando el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y el compromiso de los ciudadanos.

La mencionada ordenanza establece lo siguiente:

“Artículo 1°.- Declarar de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para promover una cultura de paz en la región Tacna.

Artículo 2°.- Créase el Programa de Prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales, incorporando, la acción de promoción de una cultura de paz al desarrollo de capacidades en los planes e instrumentos de gestión del Gobierno Regional de Tacna.

Artículo 3°.- Encargar a la Gerencia General Regional y a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, que elaboren los lineamientos para el desarrollo de una política regional de promoción de una cultura de paz y para la implementación del Programa de Prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales.

Como se desprende de su lectura, el artículo 3°, dispone que sea la Gerencia General Regional y a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, quienes se encarguen de la implementación del Programa de Prevención y Tratamiento de los Conflictos Sociales. Sin embargo, de acuerdo a la entrevista realizada al consejero Rafael Vargas, en ese entonces, responsable de la Comisión de Recursos Naturales del Consejo Regional de Tacna (periodo 2011-2014), esta, aún no se ha implementado por falta de presupuesto.

También, mediante Ordenanza Regional N° 014-2010-CR/GOB.REG.TACNA, se ha creado y declarado de interés público regional el

funcionamiento del Laboratorio de Salud Ambiental del Gobierno Regional de Tacna. Se ha encargado su implementación a la Gerencia General Regional, Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente y a la Dirección Regional Sectorial de Salud (DESA). Cuyas funciones son: Constituir e implementar un Laboratorio de Salud Ambiental Regional y contar con un Sistema Regional de Vigilancia, Control y Fiscalización de la calidad del agua, aire, suelos, alimentos y otros.

Es cierto que, la presente gestión ha mostrado tener una posición crítica frente a las actividades mineras. Así se desprende de la entrevista realizada al ex presidente regional Hugo Ordóñez Salazar:

Las grandes utilidades que percibe Southern, en lugar de ser un factor que contribuya al desarrollo de Tacna y el Perú, constituyen más bien una forma de descapitalización, un canal que posibilita la fuga del excedente económico generado en la región Tacna. Con respecto a las utilidades ni siquiera están depositados en Bancos Nacionales sino en bancos extranjeros, de tal manera que la riqueza nacional sale al extranjero en forma de ahorros, depósitos para dinamizar economías, norteamericanas, mejicanas. [Southern] genera una economía de enclave que descapitaliza a nuestro país a partir de la explotación irracional de los recursos naturales, que ha generado problemas en el medio ambiente y a partir de la explotación de nuestros trabajadores que no reciben una remuneración que les correspondería (2017).

Pero también es cierto que se ha percibido que esta posición no ha sido materializada en políticas públicas de prevención y tratamiento de los conflictos sociales por actividades mineras o en la creación de un sistema orientado a tal fin. En la entrevista realizada a un dirigente del Frente de Defensa y Desarrollo de Ilabaya, este señaló que las gestiones regionales de Tacna han mostrado ser indiferentes frente a los problemas derivados de las actividades de Southern.

## **B) Mesa de Trabajo por la Agenda del Agua**

La Mesa de Trabajo sobre recursos hídricos, fue promovida por el Proyecto Especial Tacna, institución adscrita al Gobierno Regional, encargada de la ejecución de proyectos hidráulicos para el aprovechamiento y optimización de recursos hídricos para usos múltiples en la Región Tacna, se instaló a fines del 2008. En setiembre de 2010, mediante Resolución Gerencial N° 351-2010-GRT-GG-PET, de fecha 16 de setiembre de 2010, se formaliza la Mesa de Trabajo de la Agenda del Agua.

El objetivo central de este espacio de diálogo, era abordar la problemática hídrica de Tacna, en atención a la finalidad del PET, cual es, la de dar solución a la escasez de los recursos hídricos de la región Tacna.

La Mesa se había planteado trabajar los siguientes temas:

- Declaratoria de agotamiento de las aguas superficiales
- Declaratoria de Veda de los recursos hídricos subterráneos de la zona Alto Andina
- Instalación de caudalímetros en el sistema hidráulico operado por el usuario minero Southern
- Ejecución del estudio hidrogeológico de evaluación de la incidencia de la explotación de aguas subterráneas mediante pozos tubulares en las nacientes del río Callazas.
- Dar por terminada la licencia de uso de agua del río Locumba otorgada a la EPS Ilo S.A.

En ese contexto, se emitió el Decreto Supremo N° D.S. 004-2009-AG de fecha 8 de febrero de 2009 que, en su artículo 1, dispuso: “Declarar agotados los recursos hídricos superficiales de las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba y, en consecuencia prohíbase el otorgamiento de nuevos derechos de uso de agua superficial de dichas fuentes naturales, salvo aquellas que se

otorguen conforme a lo establecido en el artículo segundo del presente Decreto Supremo”

Según refirió, el entonces gerente del PET Ing. Fermín Gárnica, el dispositivo hizo que la empresa Southern no pueda solicitar nuevas licencias de uso del recurso hídrico o aumentar el caudal en las licencias vigentes. La empresa no tuvo acciones encaminadas a contradecir dicho dispositivo, se limitó a explotar los recursos hídricos autorizados en las licencias de uso de agua. Aparentemente, los 1950 litros de agua por segundo, al que estaba autorizado le eran suficientes. Así, lo dieron a conocer cuando luego anunciaron la ampliación de su producción de cobre, Proyecto “Ampliación de la concentradora de Toquepala y recrecimiento del embalse de relaves de Quebrada Honda”, señalando que no necesitarán usar más agua del que ya están autorizados.

### **3.3. Populismo en la gestión de conflictos: Gestión Regional, periodo 2011 - 2014**

#### **3.3.1. Reseña general**

El Ingeniero Tito Chocano Olivera llega a la presidencia regional en un contexto de mucha expectativa. Nadie, hasta hace dos semanas antes de las elecciones, se esperaba el triunfo de Chocano. Su campaña política austera significó, en la percepción de algunos, una candidatura expuesta a la suerte electoral. Anteriormente había sido alcalde provincial de Tacna, hasta en dos oportunidades. Su frase para estas elecciones era “antes hicimos obras sin recursos del canon, ahora con el canon haremos más”.

La gestión regional de Tito Chocano, no tuvo mayoría en el Consejo Regional, el cuadro de consejeros regionales quedó conformado de la siguiente manera:

**Cuadro 3**  
**Autoridades regionales periodo 2011 - 2014**

| Cargo                   | Autoridades                     | Organización Política                |
|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Presidente Regional     | Tito Guillermo Chocano Olivera  | Acción Popular                       |
| Vicepresidente Regional | Frankie Elvis Kuong Delgado     | Acción Popular                       |
| Consejero               | Bartolomé Román Carrillo Aquino | Partido Humanista Peruano            |
| Consejero               | Iván Luis Pérez Cárdenas        | Banderas Tacneñistas                 |
| Consejera               | Nelly Amparo Jahuira Mamani     | Acción Popular                       |
| Consejera               | Julia Teresa Benavides Llancay  | Acción Popular                       |
| Consejero               | Pablo Huacasi Parqui            | Igualdad Nacional Cristiana Autónoma |
| Consejero               | Rafael Vargas Málaga            | Banderas Tacneñistas                 |
| Consejero               | Noé Félix Soto Pérez            | Acción Popular                       |

Elaboración propia

Durante este periodo, la composición del Consejo Regional de Tacna fue muy diversa. El grupo político del presidente regional (Acción Popular), no logró mayoría en el Consejo Regional, sólo alcanzó a colocar tres consejeros, de los siete que corresponden. La consejera Nelly Jahuira, que encabezara la lista de candidatos a Consejo Regional por Acción Popular luego de iniciarse la gestión, se pasó a la oposición. En estas circunstancias, una conducta poco concertadora del ejecutivo regional, obtuvo como respuesta del grupo de consejeros regionales de oposición (mayoría) una actitud poco flexible. Esta situación, obviamente, contribuyó a un distanciamiento entre el ejecutivo regional y el Consejo Regional que repercutió negativamente en el proceso de planeamiento y desarrollo de la región.

Mucho tiene que ver también los antecedentes políticos de una autoridad elegida por voto popular. Tito Chocano, viene de ser elegido dos veces alcalde por el Movimiento Independiente "Fuerza y Desarrollo". Fue Congresista por

Tacna, primero por Somos Perú y luego por Unidad Nacional. En este periodo como Presidente Regional de Tacna por el partido “Acción Popular”. Esta situación no hace más que darle al presidente regional una identificación política inestable, en donde la gestión regional gira no en torno a una propuesta de gobierno sino en torno a una posición personal.

Como parte de su Plan de Gobierno (Acción Popular 2010: 4), documento presentado al Jurado Nacional de Elecciones, ha señalado como propuesta central: “trabajo para todos los tacneños, la conseguiremos aplicando los alcances del D.S. N° 004-2005-PCM, que declara de necesidad y utilidad nacional la ejecución de los Proyectos indicados en el Plan Basadre: el primer día de gestión iniciaremos las obras y proyectos que generen trabajo para todos los sectores de la sociedad”. Luego siguen proyectos, entre ellos:

- Carreteras, iniciando la ruta Ticaco-Candarave-Huaytire-Binacional, y otras distritales, aprovechando maquinaria y personal capacitado.
- Extensión Agraria para hacer eficientes los cultivos en la costa y la sierra, Riego Tecnificado, Ampliación de la Frontera Agrícola - Agroexportación.
- Implementación del Puerto Almirante Grau Seminario, en Punta Colorada y las pampas de Sama.
- Implementación del Proyecto del Hospital Central de Tacna; de urgente necesidad para la salud de Tacna.
- Implementaremos los Proyectos: Carretera Tacna- Collpa-La Paz-Patacamaya-Santa Cruz; y el Estudio del Túnel Trasandino Multiusos de Paso Los Vientos a 4,200 msnm.

### **3.3.2. Ampliación de la concentradora de Toquepala**

En setiembre de 2011, los directivos de la empresa Southern anunciaron, en conferencia de prensa, la ejecución del proyecto “Ampliación de la Concentradora Toquepala y Recrecimiento del Embalse de Relaves de

Quebrada Honda”. Esto significa que la capacidad de procesamiento del mineral aumentará de 60 mil a 120 mil toneladas diarias y se ampliará también la capacidad de almacenaje de los relaves en la zona denominada Quebrada Honda.

Los agricultores de las Juntas de Usuarios de los Distritos de Riego de Tacna, autoridades locales y regionales, y representantes de organizaciones sociales de Tacna, Candarave y Jorge Basadre, expresaron su oposición al proyecto de ampliación de la concentradora de Toquepala de Southern.

El 16 de agosto de 2011, la empresa minera, convocó a una conferencia de prensa en la ciudad de Tacna, en donde anunció la ejecución del Proyecto “Ampliación de la Concentradora Toquepala y Recrecimiento del Embalse de Relaves de Quebrada Honda”. Señalaron, además, que dicho proyecto no requerirá nuevas fuentes de agua, por lo tanto, no gestionará nuevas licencias para obtener recurso hídrico adicional. El agua prevista para el proyecto será producto de la optimización y se recirculará una mayor cantidad de agua de las plantas concentradoras, tanto de la ya existente como de la que planea ejecutarse.

El 12 de setiembre de 2011, pobladores de Ilabaya, Ite, y Pampa Sitana, de la provincia Jorge Basadre, llegaron en marcha de sacrificio a la ciudad de Tacna como medida de protesta en contra del proyecto de ampliación de la concentradora de la empresa minera Southern, en rechazo a la contaminación ambiental y exigir el resarcimiento por los daños ocasionados.

El entonces presidente regional de Tacna, Tito Chocano Olivera, convoca una reunión de emergencia para el 19 de setiembre de 2011. La reunión se realizó con los alcaldes provinciales y distritales de Tacna y representantes de las Juntas de Usuarios de Riego. Como producto de dicha reunión se determinaron los primeros acuerdos: Realizar un paro regional preventivo; realizar acciones legales para detener la Audiencia Pública del EIA del anunciado

proyecto de Southern; solicitar la conformación de una Mesa de Diálogo al más alto nivel con el gobierno central; la realización de un estudio para determinar los daños ambientales ocasionados por Southern; devolución de las aguas que extrae dicha empresa de la provincia de Candarave.

El 21 de setiembre del 2011, autoridades y población de Tacna realizaron el paro regional preventivo de 24 horas. Ese mismo día se tenía programado realizar la primera Audiencia de Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Ampliación de la Concentradora Toquepala y Recrecimiento del Embalse de Relaves de Quebrada Honda”. Durante el paro un grupo de pobladores se trasladó a Toquepala para impedir la realización de dicha audiencia pública. Pese a ello, la audiencia pública se realizó.

Otro grupo de pobladores de la provincia de Candarave, en la misma fecha, se desplazó por la zona de Suches a Huaytire, en protesta por la realización de la Audiencia Pública, pero fueron impedidos por un grupo de policías. Luego del enfrentamiento entre policías y comuneros, quedó un saldo de aproximadamente 26 heridos que fueron trasladados al Centro de Salud de Candarave y otros al Hospital Regional de Tacna. Posteriormente, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), mediante la Resolución Viceministerial N° 010-2011-MEM/VMM, declaró nula la realización de la mencionada Audiencia Pública.

A raíz de estos acontecimientos, mediante Resolución Ministerial N° 275-2011-PCM, el 10 de octubre del 2013, se instaló la Mesa de Trabajo Multisectorial con representantes del Ejecutivo, del Gobierno Regional, de los Gobiernos Locales y representantes de la sociedad civil. Los temas que se fijaron como agenda, fueron: Impacto ambiental, recursos hídricos y responsabilidad social.

El conflicto socioambiental por actividades mineras con la empresa Southern, ha tenido actores iniciales. Según el reporte de la Defensoría del Pueblo, los actores involucrados inicialmente son: La Municipalidad Provincial de Candarave, la Junta de usuarios de Candarave, la Coordinadora Regional de

Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI Tacna) y la empresa minera Southern Perú (2008: 88).

Posteriormente, en una segunda etapa del conflicto, este se extiende, de un ámbito local o provincial, a un ámbito regional, a partir del anuncio de Southern de su proyecto “Ampliación de la concentradora de Toquepala y recrecimiento del Embalse de Relaves de Quebrada Honda”, en setiembre del año 2011. Los actores sociales frente a Southern aumentan, conformando los siguientes:

- Gobierno Regional de Tacna
- Proyecto Especial Tacna (PET)
- Municipalidades provinciales de Candarave, Jorge Basadre, Tarata y Tacna
- Municipalidades distritales de las cuatro provincias
- Frente amplio de Defensa del Medio Ambiente de Tacna
- Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI)
- Frente de Defensa y Desarrollo de Ilabaya
- Juntas de Usuarios de Riego
- Frente Amplio de Defensa de los Intereses de Tacna
- Colegio de Abogados de Tacna
- Colegio de Economistas de Tacna
- Colegio de Ingenieros de Tacna

Otros actores de carácter nacional y como entes facilitadores del proceso de diálogo entre Sociedad civil, Autoridades regionales y locales y la empresa Southern, son:

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
- Ministerio del Ambiente (MINAM)
- Autoridad Nacional del Agua (ANA)

Las principales demandas de los actores sociales frente a las actividades de la empresa minera Southern, podemos citar:

- La mina de Toquepala use agua reciclada de los relaves de Quebrada Honda, de no ser suficiente use agua de mar.
- Evaluarla licencias de usos de agua de Southern.
- Southern devuelva las aguas superficiales y subterráneas a Candarave.
- Resarcimiento por los daños ambientales.
- Prohibición de actividades mineras en cabeceras de cuenca.
- Un estudio hidrogeológico y geofísico que determine la disponibilidad hídrica de la región Tacna, con prioridad en la cuenca de Locumba.

#### **A) Comisión Ambiental Regional**

El Gobierno Regional mediante Ordenanza Regional N° 012-2011-CR/GOB.REG.TACNA y en cumplimiento a las Políticas de Gestión Ambiental de carácter nacional, ha desarrollado un grupo de sistemas de gestión relacionadas al tema ambiental:

- Adecuan el sistema regional de gestión ambiental a la Ley del Ministerio del Ambiente.
- Establecen el Sistema Regional de Áreas Naturales Protegidas – SIRANP TACNA.
- Establecen el sistema regional de Información ambiental – SIAR Tacna.
- Establecen el sistema regional de evaluación y fiscalización – SIREFA Tacna.
- Establecen el sistema regional de evaluación de impacto ambiental – SIREIA Tacna.

- Crean el grupo técnico, para cada uno de los sistemas regionales de gestión ambiental

La misma norma regional dispone que la Gerencia General Regional y la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente sean los encargados de su implementación y reglamentación. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas para la investigación de esta tesis se podría señalar que estos sistemas regionales de gestión ambiental, no han sido implementados en esta gestión, no estarían siendo utilizados o no están puestos a disposición de las instancias que lo requieran.

Por otro lado, la Comisión Ambiental Regional CAR-Tacna es la instancia de gestión ambiental de carácter multisectorial, encargada de la coordinación y concertación de la política ambiental regional, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado.

La CAR-Tacna, fue creada mediante Decreto de Consejo Directivo N° 06-2001-CD/CONAM. Luego, mediante Ordenanza Regional N° 010-2010-CR/GOB.REG.TACNA, de fecha 14 de setiembre de 2010, dispuso la adecuación de la Comisión Ambiental Regional de Tacna al Decreto Legislativo N° 1013 (Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente) y se aprobó su Reglamento Interno.

El Gobierno Regional de Tacna es el órgano rector en la región de la gestión ambiental; sin embargo, la presente gestión se ha mostrado con poca disposición para impulsar esta instancia. Noribal Zegarra, presidente de la CAR-Tacna, durante el periodo 2011 – 2012 señaló que el representante del Gobierno Regional, durante este periodo muy pocas veces ha participado en las reuniones, pese a estar debidamente notificado.

Otro de los instrumentos que, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 229-2011-P.R/G.R.TACNA, aprobó esta gestión, fue los “Lineamientos de

Política 2011-2014”. El documento, que se refiere a los grandes temas que involucran la problemática regional y reflejan las prioridades políticas de la gestión, contiene entre otros, los relacionados a la problemática ambiental.

Mediante estos lineamientos de Política 2011-2014, en minería e hidrocarburos, se planteó “garantizar el crecimiento del sector minero no metálico dentro del marco del desarrollo sostenible y respeto ambiental integrado a la visión económica y social. La extracción minera debe utilizar agua desalinizada del mar, por ningún motivo se permitirá el uso de aguas superficiales y subterráneas”. En el sector ambiental, se dispone “formular una agenda de investigación de la repercusión del cambio climático, desertificación y sequía en la región Tacna. Implementar un sistema de monitoreo de riesgos ambientales... Establecer políticas de restitución de los recursos naturales que se hayan utilizado en provecho de la comunidad”. En lo referente a Ordenamiento Territorial se determinó “Formular un plan de manejo y uso sostenible de la tierra a nivel regional”. Respecto a los recursos hídricos, se menciona el “Mejoramiento de agua de riego de Azufre Chico, Azufre Grande, Río Larjanco, Río Laracachi y Río Calientes en Candarave. Recuperación de la laguna de Aricota para convertirla en vaso regulado natural (Proyecto Lomas de Sama). Derivación de aguas de la Subcuenca Ilabaya a Pampa Colorada” (Gobierno Regional de Tacna 2011: 3-4).

## **B) Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna**

En este contexto y ante el pedido de un sector organizado de la sociedad civil de Tacna, el Gobierno Regional de Tacna convocó a una Mesa de Diálogo para abordar el problema manifestado como oposición al proyecto de “Ampliación de la concentradora de Toquepala y recrecimiento de los relaves de Quebrada Honda”, de la empresa Southern. Esta mesa no tuvo los resultados esperados, y la Presidencia de Consejo de Ministros promovió dos espacios locales de diálogo, en donde los protagonistas fueron las municipalidades provinciales de Candarave y Jorge Basadre, pero el órgano ejecutivo del

Gobierno Regional de Tacna no participó, muy por el contrario, cuestionó los acuerdos asumidos en el Grupo de Trabajo de Candarave.

En este caso sólo analizaremos la Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna debido a que allí estuvo involucrado el Gobierno Regional de Tacna. Respecto a los Grupos de Trabajo provinciales de Candarave y Jorge Basadre, en donde no intervino el Gobierno regional de Tacna, se abordará brevemente desde el punto de vista regional.

A raíz del anuncio de la Audiencia Pública del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de “Ampliación de la Concentradora de Toquepala y recrecimiento del embalse de quebrada Honda”, de la empresa minera Southern, se ingresó a una etapa de crisis del conflicto. Las organizaciones sociales de Tacna (Frente Amplio de los Intereses de Tacna, Frente de Defensa y Desarrollo del distrito de Ilabaya, Junta de usuarios de las provincias de Candarave, Jorge Basadre, Tarata y Tacna, Colegios profesionales de Abogados, Economistas, Ingenieros de Tacna) y las Autoridades regionales y municipales realizaron un paro de 24 horas y se constituyeron al lugar donde se realizaba la mencionada audiencia, mostrando de esta forma su oposición al proyecto minero de la empresa Southern.

El Gobierno Central, mediante Resolución Ministerial 275-2011-PCM, formalizó la Mesa de Trabajo Multisectorial que abordará la problemática de la actividad minera en Tacna. Luego, con la participación de representantes del Poder Ejecutivo, del Gobierno Regional de Tacna, de las Municipalidades (provinciales y distritales), representantes de las organizaciones sociales y representantes de la empresa Southern, la Mesa se instaló el 10 de octubre de 2011. La Mesa se constituyó en un espacio de diálogo participativo y de concertación, entorno a los problemas hídricos, ambiental y de inversión social.

Para abordar la problemática minera, la Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna se organizó de la siguiente forma:

- Un presidente, que recayó en el representante de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Un Reglamento Interno, aprobado en la segunda sesión de la Mesa
- Una Secretaría Técnica a cargo del representante del Gobierno Regional de Tacna
- Tres Subgrupos de Trabajo: (Subgrupo de Recursos Hídricos, Subgrupo de Asuntos Ambientales y Subgrupo de Inversión Social)
- La organización logística estuvo a cargo del Gobierno Regional de Tacna.

Los miembros de la Mesa, en su mayoría fueron representantes del Gobierno Regional de Tacna y de las municipalidades provinciales y distritales. Los representantes de la sociedad civil, solo participaron con dos miembros, Julio Isique y Juan Gonzales, ambos provenientes de las Juntas Vecinales de la provincia de Tacna. Esta situación fue responsabilidad del GRT, quien promovió y realizó la designación de los que serían miembros de la Mesa.

Si bien los tres Subgrupos de Trabajo abordaron los temas encargados, en febrero de 2012, cuando el Subgrupo de Recursos Hídricos expuso su Informe, el representante de la empresa minera Southern (miembro de dicho Subgrupo), manifestó su desacuerdo y el Presidente Regional de Tacna lo desautorizó, con lo cual la Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna se desestabilizó y los demás Subgrupos no pudieron realizar sus informes correspondientes. A partir de esa fecha la Mesa no tuvo más sesiones.

Estos hechos provocaron una reacción de los representantes de Tacna ante dicha Mesa de Diálogo, que no quedaron satisfechos con la ausencia de acuerdos. El malestar fue canalizado por el entonces alcalde provincial de Tacna, Fidel Carita, quien a pedido de algunos miembros de la fenecida Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna, señaló haber coordinado una reunión en la Municipalidad Provincial con el presidente regional Tito Chocano, para reactivar

la Mesa Regional. El alcalde y los representantes, nunca tuvieron una respuesta. Esta situación dividió a los actores sociales y un grupo de ellos, básicamente de las autoridades de las provincias de Candarave y Jorge Basadre conformaron espacios locales de diálogo.

### **3.4. Estirar la mano en la gestión de conflictos: Gestión regional periodo 2015-2018**

#### **3.4.1. Reseña general**

Omar Jiménez Flores es médico de profesión. No tiene antecedentes electorales y su actividad política, se inicia con la participación en las elecciones regionales de 2015, con el movimiento político Cívico Peruano. Pasa a la segunda vuelta electoral en competencia con Jacinto Gómez Mamani, candidato de Alianza para el Progreso.

**Cuadro 4**

**Autoridades regionales periodo 2015 - 2018**

| Cargo                   | Autoridades              | Organización Política                           |
|-------------------------|--------------------------|---|
| Gobernador Regional     | Omar Jiménez Flores      | Movimiento Cívico Peruano                       |
| Vicegobernador Regional | Guzmán Fernández Delgado | Movimiento Cívico Peruano                       |
| Consejero               | Jaime Bautista Aquino    | Movimiento Cívico Peruano                       |
| Consejero               | Octavio Benito Vega      | Movimiento Banderas Tacneñistas                 |
| Consejero               | Santos Pablo Agama       | Partido Vamos Perú                              |
| Consejero               | Wilson Ayala Sanginez    | Movimiento Igualdad Nacional Cristiana Autónoma |
| Consejero               | Nixon Mamani Mamani      | Partido Humanista                               |
| Consejero               | Serapio Ramos Nina       | Partido Vamos Perú                              |
| Consejero               | Charles Castro Cruz      | Partido Vamos Perú                              |

Elaboración propia

Omar Jiménez llega al cargo de Gobernador Regional sin mayoría en el Consejo Regional. Sólo uno de los siete Consejeros Regionales fue lo que consiguió su agrupación política. Al poco de tiempo de iniciar sus actividades como gobernador se distancia de su único Consejero Regional Jaime Bautista Aquino. De esta forma el Gobernador Regional terminó quedándose sin aliados políticos en el Consejo Regional. Luego vendría una serie de hechos de confrontación entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo regional. Es decir, su gestión durante los cuatro años, estuvo marcada por una confrontación con el Consejo Regional.

Una de las propuestas electorales de Omar Jiménez, sobre todo en su campaña para la segunda vuelta electoral, fue de cuestionamiento a la empresa minera Southern. Prometió el cobro de una indemnización que le haría a la Southern por los daños ambientales ocasionados en todo este tiempo que viene operando en Tacna. Además, se comprometió exigir a Southern la colocación de caudalómetros para el control de las aguas que extrae y el uso de agua de mar para sus operaciones mineras en reemplazo de las que usa actualmente. Con estas promesas logra ganar a su competidor y el 02 de enero de 2015, juramentó como nuevo gobernador regional de Tacna.

Omar Jiménez, ya ejerciendo la gestión regional, se le exige el cumplimiento de sus promesas electorales respecto a la empresa Southern, sus respuestas fueron evasivas. El argumento utilizado fue que el gobierno regional no tiene competencia para intervenir en las actividades de la gran minería y sobre los caudalómetros dijo “no depende de nosotros poner los caudalómetros. Se trabaja intensamente con el ANA (Autoridad Nacional del Agua) y ellos en algún momento ponen el freno. Cuando no hay agua todos se afectan, incluida la minera” (La República 2017). Respecto al uso de agua de mar expresó: “Ya ninguna minera tiene licencias de aguas superficiales. Y eso tenemos que trabajarlo como política de Estado. O sea, yo no puedo decir ‘le voy a tumbar el quiosco a la minera’. Lo he amenazado varias veces así en ese sentido” (La República 2017).

### **3.4.2. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con Southern**

#### **A) Acercamiento a la empresa minera Southern**

Lejos de asumir sus compromisos electorales frente a la empresa Southern, o iniciar acciones legales o de emplazamiento a dicha empresa, como lo anunció en su campaña electoral, el gobernador regional fue más a un nivel de acercamiento, para algunos de sometimiento, a Southern. Ello se evidenció con la suscripción de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el gobierno Regional de Tacna y la empresa minera Southern. Este acuerdo crea el Fondo de Desarrollo Tacna con el aporte de esta última de 90 millones de soles. Suscripción que se efectuó a los 40 días de iniciarse la gestión regional de Omar Jiménez.

Las negociaciones para llegar al acuerdo sobre el aporte de Southern, tomaron su tiempo. Es decir, el acercamiento y conversaciones entre ambas partes podría haber sido incluso antes que Omar Jiménez asuma la gobernación regional. Lo que significó, luego de conocerse la suscripción del mencionado convenio, el inicio de una gestión regional contraria a la que se anunciara en la campaña electoral y, más bien, amigable a las actividades extractivas de la empresa Southern.

El convenio en mención no fue resultado de un proceso de diálogo participativo luego de manifestaciones de protesta que obligaran a la empresa Southern a sentarse en una Mesa de Diálogo. Sino más bien, fue el resultado de una negociación directa entre la autoridad regional y la empresa minera. Valga precisar, sin actores sociales involucrados o perjudicados con en el problema de la escasez de recurso hídrico. Incluso sin conocimiento del Consejo Regional de Tacna. Fue más bien el inicio de una gestión que se presentaba amigable a la minera y que avizoraba poco o nada en su accionar por atender o mitigar el problema de los recursos hídricos, en la provincia de Candarave.

## **B) El Fondo de Desarrollo Tacna**

El Fondo de Desarrollo Tacna es el resultado de las conversaciones entre la empresa Southern y Omar Jiménez en su condición de Gobernador Regional Tacna. Para su materialización se suscribió con fecha 10 de febrero de 2015 el denominado “Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para el desarrollo del departamento de Tacna”, entre Omar Jiménez Flores (Gobernador Regional de Tacna) y Óscar Gózales Rocha (Presidente de Southern).

El Convenio, tiene por objeto viabilizar la ejecución de proyectos priorizados por el Gobierno Regional, con el financiamiento de la empresa Southern por la suma de S/ 90'000,000 (noventa millones y 00/100 de soles). Sin embargo, una de las características propias del Convenio se establece en su cláusula décima sobre confidencialidad:

La información obtenida por las partes en el cumplimiento de sus compromisos y de toda clase de documentos que se produzcan con relación a los servicios u operaciones en el marco del presente CONVENIO tiene carácter confidencial y no puede ser dada a conocer a terceros por ningún medio físico, electrónico u otros, haciéndose responsable las partes por el mal uso que se pueda dar a la misma. Esta obligación permanece vigente aún después de la resolución o término del CONVENIO.

Mediante esta disposición, la gestión del Gobierno Regional de Tacna, entendió que todo el procedimiento de elaboración y /o ejecución de proyectos financiados por este fondo, incluso la publicidad del mismo Convenio, debería mantenerse en secreto. Actitud que no hacía más que generar condiciones para evaluar la gestión como poca transparente. Incluso, como decíamos, el Consejo Regional, en su oportunidad, no pudo acceder a conocer dicho Convenio ni las acciones que se realizaron a raíz de ella.

La Primera Adenda al convenio se suscribió el 25 de setiembre de 2015, en donde se establecen precisiones para viabilizar proyectos, ampliándose a proyectos de estudios y actividades. La segunda Adenda se suscribió el 09 de febrero de 2018, para precisar el procedimiento para la ejecución del Fondo. Antes se hacía mediante Acta, con esta Adenda se establece por procedimientos internos.

La mayoría del presupuesto del Fondo, se utilizaron en proyectos de estudios con poco impacto en la población y menos para atender el problema de la escasez de recurso hídrico, sobre todo en la provincia de Candarave. Por ejemplo, se elaboraron expedientes técnicos como el de la doble vía de la carretera Tacna-Boca del Río, promoción del turismo, proyecto Puerto Grau. El que tuvo mayor impacto en el sector educación fue el de Estrategias educativas.

En total se han ejecutado, a nivel de elaboración de expedientes técnicos 19 proyectos. De los cuales, en la zona altoandina de Tacna se han ejecutado 8 proyectos. De estos, en Candarave se han elaborado expedientes técnicos para la Instalación de servicios turísticos en la ruta turística Candarave – Yucamani – Valle de Geiser y la ejecución del Plan de Trabajo Sonrisa feliz (atención odontológica y visual. Ninguno de ellos orientados a atender el problema de la escasez de recursos hídricos en la cuenca alta del río Locumba (Candarave).

## **Capítulo 4:**

### **ANÁLISIS Y DIFICULTADES EN LA GESTIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO AMBIENTAL**

#### **4.1. Capacidad de gestión**

Si bien es cierto, el proceso de descentralización ha traído consigo un paquete de normas para facilitar la descentralización, dentro de ellas determinadas funciones y atribuciones en materia ambiental, ninguna de las tres gestiones regionales ha sido capaz de ser creativo frente a las dificultades o intromisiones del gobierno central. Es cierto que la elaboración de las políticas ambientales y de promoción de las inversiones en actividades extractivas se hacen desde el gobierno central, pero también es cierto que los conflictos socioambientales por los impactos ambientales de las actividades mineras, ocurren o se producen en cada una de las regiones.

Desde 2007 al 2018, se han sucedido tres periodos o gestiones de Gobiernos Regionales. En todo este periodo, con el presupuesto del canon minero recibido, las autoridades regionales no han podido gestionar el problema público ambiental de la escasez del recurso hídrico que se relaciona con el conflicto con la empresa Southern, en la provincia de Candarave.

Una de los argumentos de las autoridades regionales es que no hay presupuesto para ejecutar proyectos de envergadura, que estén orientados a resolver los problemas relacionados al medio ambiente y los recursos hídricos en la provincia de Candarave. Sin embargo, para otra zona se ha gestionado presupuesto, con los cuales se ha ejecutado el proyecto Vilavilani, que costó 68.8 millones de dólares, pero aún se esperan los resultados para atender el problema del agua en Tacna.

Hay una suerte de deficiencia en la formulación de los Proyectos de Inversión Pública para ejecutar los fondos del canon minero. En los últimos años,

las tres gestiones regionales de Tacna, del total de presupuesto recibido, han ejecutado aproximadamente, en promedio, el 60 %. El argumento de la autoridad regional ha sido que el Sistema Nacional de Inversión Pública es muy complicado y el procedimiento de aprobación de un Proyecto de Inversión Pública para su declaratoria de viabilidad es muy engorroso. Ello demuestra la falta de capacidad de los funcionarios del Gobierno Regional de Tacna para formular y gestionar Proyectos de Inversión Pública que impliquen una clara tendencia a resolver los problemas regionales. Con el cambio del sistema de inversión, por el de Invierte Perú, se espera mejorar los resultados.

La estructura orgánica del Gobierno Regional de Tacna, que sustenta la forma de organización de la gestión pública regional, responde al marco normativo del proceso de descentralización; no obstante, tener autonomía administrativa y normativa, se ha continuado con lo mismo. Como bien ha dicho Pierre Calame, los cambios vividos últimamente, nos presentan una realidad radicalmente nueva, con nuevos acontecimientos y sobre todo con nuevos problemas: la informática ha modificado el proceso de producción de bienes y servicios igual con el acceso al conocimiento y el ejercicio de la democracia, además el cuidado del medio ambiente se ha vuelto una necesidad planetaria. Estamos en un proceso de grandes transformaciones, no obstante, “seguimos pensando el mundo del mañana con las ideas del ayer y pretendemos administrarlo con las instituciones de anteayer” (2008: 20,21).

La cuestión de los conflictos socioambientales por impactos de las actividades mineras en los recursos hídricos, es una dificultad que se exterioriza casi constantemente y, de alguna manera, afecta o amenaza la gobernabilidad regional. Al interior del Gobierno Regional de Tacna, de las tres gestiones analizadas, no se han presentado serias iniciativas por formular o diseñar una nueva forma de estructurar el aparato administrativo regional, que permita ser el soporte eficiente en la ejecución de las políticas públicas para atender los problemas ambientales. Las dificultades presentadas en todas las gestiones regionales, se han visto desde la actuación personal del funcionario y no desde

una visión estructural orientada a fines. De ahí que, frente a los problemas de gestión, las gestiones regionales han respondido cambiando al funcionario responsable.

Una de las formas de estructurar o definir el problema público ambiental es conocer las causas de lo que está produciendo el problema a atender. Todos los estudios coinciden en que hay escasez de agua, sin embargo, lo que no se sabe son las causas de esa escasez. Ninguna de las tres gestiones de los gobiernos regionales se ha preocupado por conocer cuáles son las causas que originan el problema ambiental. Es decir, no han encargado un estudio para conocer esta realidad. Si no se tiene claro cómo o quién produce este problema no se podría formular una política pública que atienda esta problemática.

#### **4.2. Planificación del desarrollo**

No se ha planteado un debate sobre el desarrollo desde las necesidades locales, Candarave provincia y Tacna región, sino desde las necesidades de la actividad minera. Ninguna de las gestiones regionales ha tenido la capacidad de abrir o plantear un debate sobre la necesidad del modelo de desarrollo que Tacna requiere, obviamente, involucrando a la minería como una actividad más entre otras. Simplemente se han limitado a aceptar, en los pocos espacios aperturados a raíz de los periodos de crisis de los conflictos socioambientales, el debate sobre si la minería puede convivir con la agricultura.

En cuanto a la Planificación del Desarrollo Integral, si bien la región Tacna cuenta con un Plan de Desarrollo Regional Concertado debidamente aprobado, denominado Plan Basadre, no se le ha dado la importancia como instrumento de gestión para el desarrollo de Tacna. Prueba de ello, se observa en las tres gestiones regionales que, en los procesos del Presupuesto Participativo, en la etapa de la priorización de proyectos, no hay práctica de manejo del Plan de Desarrollo Regional Concertado. Aquí, se toman las decisiones a criterio de los formuladores de proyectos, de la autoridad regional, de algún dirigente social,

pero no en función al PDRC. Esto muestra, la poca importancia que se le da a este documento de planificación. Consideramos que esta situación se presenta porque hay una falta de promoción del Plan Basadre, de parte de la autoridad regional, al interior de los procesos del Presupuesto Participativo. El interés por manejar los proyectos de obras a ejecutar o reservarse algunas, es lo que ha movido a la autoridad regional a no tener como referencia obligatoria el mencionado Plan Basadre.

La Zonificación Ecológica Económica, impulsada en la gestión regional de Hugo Ordóñez Salazar y culminada en la gestión regional de Tito Chocano Olivera, fue aprobada mediante Ordenanza Regional N° 16-2012-CR/GOB.REG.TACNA. Actualmente, el documento ha quedado como un instrumento técnico, que no se viene utilizando como insumo para actividades de planificación, como el ordenamiento territorial y el presupuesto participativo regional, tampoco en la formulación de políticas regionales ambientales.

A nivel ambiental y recursos hídricos, en la gestión del presidente regional Tito Chocano, en cumplimiento a las políticas de Estado, se aprobó un grupo de sistemas de gestión ambiental que no se ha logrado implementar. Pareciera que solo se ha tratado de cumplir con las políticas ambientales impartidas por el gobierno central. Si se impulsaran o se hicieran funcionar dichos sistemas, se habría avanzado, por lo menos, en identificar las dificultades que pudiera significar su aplicación. En este tema no se ha observado voluntad política del entonces presidente regional Tito Chocano para implementar dichos sistemas. En términos generales, con una ligera excepción de la gestión de Hugo Ordóñez Salazar, se ha observado una falta de importancia a la gestión ambiental como condicionamiento para el buen aprovechamiento de los recursos hídricos y mecanismo de prevención de conflictos socioambientales.

### 4.3. Democracia participativa

Las gestiones regionales analizadas no han logrado establecer espacios de participación que permita el acercamiento de la autoridad regional a las personas de las comunidades alejadas, de alguna manera vulnerables frente a las consecuencias de los problemas ambientales e hídricos. Este grupo de personas no maneja información respecto a las actividades mineras que se presentan cerca de su comunidad, conviven con ellos de manera desconcertada. Si no tienen la información, pueden fácilmente ser receptoras de información manipulada por personas interesadas en generar situaciones conflictivas o por personal de la empresa minera que informa de acuerdo a sus intereses. Aquí el Estado también aparece ausente, pueda que la justificación de su ausencia sea por que las actividades de la mediana y gran minería son de competencia del gobierno central. Una cosa es la competencia para actuar en determinado sector y otra la presencia del Estado subnacional en la atención que deba darse a poblaciones desconcertadas por determinadas actividades mineras.

Más aun, los espacios de participación institucionalizados en la región Tacna, como el Consejo de Coordinación Regional, Presupuesto Participativo Regional, Comisión Ambiental Regional y el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, reflejan una falta de compromiso de las gestiones regionales. Los titulares de cada gestión del gobierno regional no asisten generalmente a estos espacios y el que se designa muchas veces no les hace un seguimiento a los acuerdos asumidos. Este hecho se presentó con mayor intensidad en la gestión del presidente regional Tito Chocano. Consideramos que una deficiencia en la planificación regional está referida al tema ambiental. Los comentarios de algunos entrevistados señalan que las acciones sobre política ambiental de la región Tacna, responderían más a un cumplimiento de la norma nacional, que a una voluntad política de la autoridad regional.

Además, de acuerdo a la percepción de las personas entrevistadas para esta tesis se puede notar que, en el Gobierno Regional de Tacna, una gestión

más que otra, habría altos niveles de corrupción, ello porque no se ejecutan las obras priorizadas en los presupuestos participativos y las que se ejecutan responden al interés personal de la autoridad regional. Los niveles de corrupción en la gestión pública regional de Tacna, sobre todo en lo relativo a la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo, hace que la gente no perciba los resultados del canon minero, lo que ahonda un poco más la ausencia de un Estado regional fortalecido y transparente.

#### **4.4. Espacios de diálogo**

En las dos gestiones regionales que se han presentado mesas de diálogo por el tema ambiental, tanto en la de Hugo Ordóñez como en la de Tito Chocano, se ha observado un mayor protagonismo político del primero respecto del segundo. Incluso mayor conocimiento de la problemática ambiental referida a la escasez del recurso hídrico, no solo de Candarave, sino además de la región Tacna.

La Mesa de Diálogo o Mesa de Trabajo Multisectorial gestionada por el Gobierno Regional de Tacna, en el periodo del presidente regional Tito Chocano, no ha tenido el resultado esperado. Entre otras razones, no hay una propuesta de acción frente a los conflictos sociales derivados de las actividades mineras. El Plan Basadre no ha considerado en su diagnóstico los potenciales conflictos por el impacto de la actividad minera en el ambiente, especialmente en los recursos hídricos en la provincia de Candarave. El espacio de la Mesa de Trabajo Multisectorial, se presentó en un contexto político de revocatoria, en donde un sector de la población estaba encabezando un proceso de revocatoria en contra del presidente regional Tito Chocano. De ahí las intenciones de querer aprovechar este espacio de diálogo para fines personales.

Respecto a las discusiones que se plantearon en la Mesa de Diálogo, sobre los impactos en el medio ambiente por la actividad minera en la región, hay que tener en cuenta que una cosa es la compensación por los daños

ocasionados, que corresponde al ámbito judicial; y, otra, el cumplimiento estricto de las normas ambientales y el aprovechamiento responsable de los recursos hídricos. Sobre lo primero, ninguna de las gestiones regionales ha iniciado acción judicial alguna para determinar la responsabilidad por los daños. Respecto a lo segundo, sólo la gestión del entonces presidente regional Hugo Ordóñez Salazar, ha iniciado acciones para la instalación de caudalómetros para el control de uso del recurso hídrico por parte de la empresa minera Southern.

La Mesa de Diálogo de Tacna, fue una reacción tardía, en este caso, de la gestión regional del presidente Tito Chocano Olivera, por resolver los problemas relacionados a los recursos hídricos y la gestión ambiental en las comunidades afectadas. En tiempos de calma una Mesa de Diálogo no tiene sentido de ser, sólo remplazarían a los procedimientos ordinarios para ejecutar políticas públicas en favor de la comunidad. Da la impresión que las Mesas de Diálogo sólo han servido para mediatizar la protesta en favor de no variar las condiciones actuales en que se desarrolla la actividad minera de la empresa Southern.

Las Mesas de Diálogo o Grupos de Trabajo, se han abordado desde una concepción populista, es decir, de querer quedar bien frente a los demás, y no desde una perspectiva de desarrollo integral sostenido. A tal punto que se pide los proyectos a las municipalidades para que la empresa minera los financie. Tal vez con la finalidad de que la población representada por su presidente regional acepte el proyecto minero a ejecutar.

En cuanto a los actores sociales, a diferencia de los espacios de diálogo de la gestión del ex presidente regional Hugo Ordóñez, en la Mesa de Trabajo Multisectorial de la gestión de Tito Chocano, no se eligió o designó adecuadamente a estos. Los mecanismos de elección no fueron los más democráticos que digamos. De ahí que algunos de los actores no tenían representatividad y la mayoría de representantes de la sociedad civil provenían de las instituciones municipales o del gobierno regional.

Lo que se conoce, de las experiencias de Mesas de Diálogo, es que el Estado, en sus tres niveles, actúa como mediador en los conflictos sociales. En la Mesa Multisectorial de Tacna, el Ejecutivo central facilitó este espacio de diálogo. Sin embargo, la gestión regional de Tito Chocano, tomó posición respecto de las demandas de la población. Esta situación podría mostrar un nivel de incoherencia con el rol que le compete al Gobierno Regional de Tacna, lo que dificultaría aún más las coordinaciones con el ejecutivo central para el cumplimiento de los fines de estos espacios de diálogo.

#### **4.5. Transferencia de competencias**

Las dificultades en la gestión regional de los conflictos socioambientales, parten del proceso de transferencia de funciones que el gobierno central les debe ceder a los gobiernos regionales. Hay que recordar, que la transferencia no sólo es de funciones, sino además esta debe involucrar la transferencia de presupuesto.

Finalmente concluyo que, las tres gestiones del Gobierno Regional de Tacna, han percibido una ausencia, y en cierta medida una indiferencia, del gobierno central en el fortalecimiento de las funciones regionales en materia ambiental y de gestión de los recursos hídricos. Esto significa una falta de fortalecimiento en los niveles de capacitación como política de Estado del gobierno central en temas relacionados al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales en materia ambiental. Ello ha contribuido al debilitamiento de las intervenciones del Gobierno Regional de Tacna, frente a las demandas de la población, que luego desencadenan en conflictos sociales.

## CONCLUSIONES

Se conoce que en la cuenca del río Locumba, sobre todo en la parte alta de dicha cuenca, en donde se ubica la provincia de Candarave, hay un déficit del recurso hídrico, lo que ha significado serios efectos a la dinámica económica de dicha provincia. En tal sentido, se emitió el Decreto Supremo N° 004-2009-AG, del Ministerio de Agricultura, de fecha 08 de febrero de 2009, por el cual, se declaran agotados los recursos hídricos superficiales de las cuencas de los ríos Caplina, Sama y Locumba.

El Gobierno Regional de Tacna no muestra una estructura orgánica acorde a las exigencias de la temática ambiental. Si bien el paquete normativo, que trajo consigo el proceso de descentralización, ha dado a los Gobiernos Regionales algunas facultades en el tema de la gestión ambiental, el de Tacna no exhibe la organización y la capacidad necesaria para asumir tales responsabilidades.

Durante el periodo analizado, ninguna de las gestiones regionales, salvo parcialmente la de Hugo Ordóñez, se han preocupado por institucionalizar en la región el proceso de Ordenamiento Territorial y la Zonificación Económica Ecológica. De tal forma que a la fecha este instrumento de gestión no está cumpliendo su orientación para los fines que fueron creados.

Hay una característica de reacción frente al conflicto, más que de intervención sistemática. Las actuaciones de los tres gobiernos regionales frente al conflicto socioambiental con la empresa Southern se han presentado en función al conflicto como acciones de protestas, pues ello de alguna manera tendría efectos en la gobernabilidad regional. No se ha identificado y trabajado en torno al problema que origina el conflicto. De ahí que la escasez de los recursos hídricos no ha formado parte de estrategia alguna de intervención. Más aún, la gestión de Omar Jiménez, lejos de atender el problema en mención, se ha limitado a negociar privadamente con Southern la donación de un

presupuesto con la finalidad de que las demandas de la ciudadanía de Candarave no generen conflicto frente a Southern.

Ninguna gestión regional se ha preocupado por fortalecer la Comisión Ambiental Regional (CAR). Esta debería jugar un rol importante en el tema ambiental relacionado al recurso hídrico, sin embargo, no ha sido aprovechado el total de sus atribuciones en beneficio de Candarave y la región Tacna.

Los factores que dificultan una adecuada y oportuna gestión de conflictos socioambientales por actividades mineras por parte del Gobierno Regional de Tacna, se originan por la falta de una adecuada Planificación Integral del desarrollo de la Región Tacna. Además de la ausencia de voluntad política para ejercer las funciones establecidas en su normatividad vigente relacionadas a los conflictos socioambientales y la falta de liderazgo por parte de la autoridad regional en estos temas.

Hay ambigüedad en la posición del Gobierno Regional de Tacna bajo la gestión de Tito Chocano frente a los conflictos por actividades mineras. No está clara la visión que se tiene como región. En este periodo, y en cierta medida en los demás periodos regionales, si algo ha faltado a nivel de proyecto de región, ha sido una visión que identifique qué es lo que se quiere de la región Tacna y de sus cuatro provincias de aquí a 5 o 10 años. Ello muestra una falta de capacidad para planificar el desarrollo regional. De ahí que su papel de negociador frente a las empresas mineras y al mismo gobierno central, se limite sólo a pedir dinero.

En el caso de las otras dos gestiones, estas se han mostrado poco interesadas en gestionar el conflicto. En el caso de la gestión de Hugo Ordóñez, si bien se percibía una posición crítica frente a las actividades mineras, por el tema de la exigencia de colocación de caudalómetros para controlar la extracción del recurso hídrico, ha existido poca capacidad para abordar el conflicto con la empresa SPCC en su etapa latente. En la gestión regional de Omar Jiménez

Flores, la manera de abordarlo fue más en forma personal, incluso dejando de lado al Consejo Regional. Jiménez consiguió, mediante un acuerdo entre su persona y la empresa Southern el fondo de desarrollo Tacna. Al final, la falta de planificación, igual no logró ejecutar eficientemente dichos fondos.

Entendemos que, frente a un conflicto socioambiental por actividades extractivas entre dos o más partes, el Estado se posiciona como mediador. Sin embargo, las dos primeras gestiones regionales estudiadas (nivel de gobierno descentralizado y parte del Estado), por las condiciones en que se ha desarrollado el conflicto, tendría una doble posición, como mediador y como parte. En ambos casos, abdicó de su función mediadora como Estado, para ponerse al frente de las demandas de la población como parte en el conflicto. Esta situación se habría presentado porque el proceso de descentralización ha reducido el ámbito de actuación de los gobiernos regionales en materia de gran minería y, por otro lado, en consideración a su función de promoción del desarrollo integral de la región, aunque más pareciera por proselitismo político.

Las acciones de gobierno de parte de las tres gestiones regionales frente al problema de escasez de recursos hídricos como causa de los conflictos socioambientales, no responden a una intervención estructurada y organizada en función al procedimiento de las políticas públicas. Sino más bien, como una intervención, si es que ha habido esta, en forma paliativa, simplemente para salir del paso.

Los conflictos socioambientales provenientes de actividades mineras, pueden convertirse en movilizador de los espacios de concertación formalizados a nivel regional o local. Por ejemplo, el Consejo de Coordinación Local Regional, espacio de concertación y coordinación entre la sociedad civil y el Estado, establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tranquilamente puede servir para abordar los problemas que originan los conflictos socioambientales.

Las tres gestiones regionales no han utilizado los recursos del canon para atender los problemas que se derivan de las actividades extractivas de la empresa minera Southern. La población de Tacna no percibe el desarrollo que supuestamente debe alcanzarse a partir de la ejecución de proyectos significativos con los recursos que constituyen el canon minero. La población, además de no percibir el desarrollo, siente que está siendo afectada por la escasez de los recursos hídricos.

Los gobiernos regionales no cuentan con una instancia interna que procese las manifestaciones de descontento sobre situaciones problemáticas de la comunidad en general. No ha habido un tratamiento político ni administrativo respecto al problema de la comunidad de la provincia de Candarave sobre el problema público ambiental de la escasez del recurso hídrico. Es decir, no cuenta con una instancia que pueda canalizar estas preocupaciones, ni los procedimientos adecuados para abordarlos con un enfoque de prevención de conflictos.

Las Mesas de Diálogo instaladas en el contexto de conflictos socioambientales, utilizadas en las dos primeras gestiones regionales analizadas, Mesa de Trabajo Agenda del Agua y Mesa de Trabajo Multisectorial de Tacna, respectivamente, responden a la inacción del gobierno regional y del mismo gobierno nacional. Estos espacios, al parecer duplican los esfuerzos que corresponden a la Comisión Ambiental Regional, el Consejo de Coordinación Regional y al proceso de ordenamiento territorial. Lamentablemente, no se ha dado importancia a ellos y se opta por uno de naturaleza excepcional como son las Mesas de Diálogo. En estas, la parte reclamante exige o negocia algo que es función propia del Estado (rol protector de derechos y, en su caso, fiscalizador de las actividades extractivas en respeto de las normas ambientales). Así, podría decirse que las Mesas aparecen como una reacción tardía del Estado en su afán de resolver los problemas públicos de la comunidad.

Ninguno de los gobiernos regionales, ha visto el conflicto socioambiental con Southern como una oportunidad para impulsar el desarrollo regional. De ahí que las Mesas de Diálogo, han sido el soporte para el debate sobre la conveniencia de la minería y la necesidad de hacer que esta conviva con la agricultura. Lo que se ha buscado es que el problema de la minería sea un problema de todos. El gran ausente en este debate ha sido la necesidad de definir el modelo de desarrollo para la región Tacna. Se ha asumido como que la minería es el desarrollo. No se ha preguntado si la minería encaja en el tipo de desarrollo que se busca para Tacna.

Se ha dicho que las dificultades para gestionar los conflictos socioambientales por actividades mineras se debe a la falta de competencias y capacidad de los gobiernos regionales. Sin embargo, además de ello, consideramos que los problemas en la gestión de conflictos por actividades mineras de las tres gestiones regionales en Tacna, se originan también en la falta de una adecuada planificación sostenible del desarrollo de la región. Ello implica, contar con un Plan de Desarrollo Regional Concertado que responda a las verdaderas necesidades de la población y a los nuevos retos que condicionan la gestión pública regional (corrupción, incapacidad para gestionar recursos, entre otros). Además, se requiere voluntad política para generar los cambios necesarios orientados con ese fin.

## BIBLIOGRAFÍA

### ACCIÓN POPULAR

2010 Plan de Gobierno Regional 2011-2015. Tacna.

### ALARCÓN ALIAGA, Carlos

*s/f Privilegios y capital transnacional. El caso de Southern Peru Copper Corporation*. Lima: Instituto José María Arguedas.

### ALVARADO CALDERÓN, César Orlando

2012 *Evaluación de pastizales naturales de los humedales altoandinos en época de lluvia de la provincia de Candarave departamento de Tacna 2012*. Tesis para optar el título profesional de Médico Veterinario y Zootecnista. Tacna: Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna, Facultad de Ciencias Agropecuarias.

### ALZA BARCO, Carlos

2012 “Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica”. *Gestión Pública: balance y perspectivas*. ALZA BARCO, Carlos (editor). VI Seminario de Reforma del Estado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 219-236.

2009 “Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas”. *Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas*. PESASE, Henry y Luis VILLAFRANCA (editores). Aula Magna 2008. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 45-62.

### ARAGÓN, Manuel

2018 “Gobierno y Administración”. DÍAZ, Elias y Alfonso RUIZ (editores). *Filosofía Política II Teoría del Estado*. Madrid: Editorial Trota, pp. 83-93.

### ARBAIZA, Lydia y otros

2018 *La gestión del conocimiento y los conflictos socioambientales en el Perú: el caso de las Cuatro Cuencas*. Lima: ESAN Ediciones.

ARELLANO YANGUAS, Javier

2011 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP / PUCP / UARM.

ARGULLOL, Enric

2002 *Desarrollar el Autogobierno*. Barcelona: Ediciones Península.

AROCENA, José

1995 *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.

ASTE DAFFÓS, Juan

2003 *Perú: La expansión minera y la necesidad de una zonificación ecológica-económica para el desarrollo sostenible. Documento de Trabajo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

ASTE DAFFÓS, Juan, José DE ECHAVE y Manuel GLEVE

2005 *Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú. Informe*. Lima: CooperAcción.

AUTOR DESCONOCIDO

2018a "Entrevista a autor desconocido". 10 de marzo de 2018

2018b Entrevista a autor desconocido. 10 de abril de 2018

AZPUR, Javier

2012 *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano

1985 *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

BALVÍN DÍAS, Doris.

1995 *Agua, minería y contaminación. El caso Southern Peru*. Lima: Labor Ilo.

BAUCH, Elizabeth

1985 “Comunidad, conflicto y cambio social: El caso de la Southern Peru Copper Corporation”. *Revista Allpachis*. Cusco, N° 26 Instituto de Pastoral Andina.

BEBBINGTON, Anthony

2009 “Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, número 35, pp. 117-128.

2003 “La Sostenibilidad Social de los Recursos Rurales: Apreciaciones a partir de los Conflictos Mineros en Latinoamérica”. *Revista Agraria*.

BEBBINGTON, Anthony y María Luisa BURNEO

2008 “Conflictos mineros: ¿Freno al desarrollo o expresión ciudadana?”. *Informe Anual 2007-2008. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam, Oficina del Programa Perú, pp. 44-51.

BEDOYA, César y otros

2007 *Manejo constructivo de conflictos y promoción de consensos*. Lima: ProDiálogo.

BELTRÁN VILLALVA, Miguel

2000 *La Acción Pública en el Régimen Democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BOISIER, Sergio

2004 “Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista Eure*. Santiago de Chile, Vol. XXX N° 90, pp. 27-40. Consulta 13 de abril de 2019.

<file:///C:/Users/Miguel/Downloads/1266-5990-1-SM.pdf>

BORJA, Jordi

2008 “Dimensiones teóricas, problemas y perspectiva de la descentralización del Estado”. *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile. ICI, FLACSO, CLACSO, pp. 23-56.

BOZA DIBOS, Beatriz

2006 *Canon minero. ¿Caja Chica o palanca para el desarrollo?* Lima: Ciudadanos al Día / Consorcio de Investigación económica y social.

BOZEMAN, Barry (coordinador)

1998 *La gestión Pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.

BREWER-CARIAS, Allan R.

2007 “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo. Lima: Palestra, pp. 599-640.

2004 “La Administración Pública”. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/526-488.-EL-DERECHO-ADMINISTRATIVO-Y-LA-ADMINISTRACION-PUBLICA-10-2004.pdf>.

BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS

1996 *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

CAF, Banco de Desarrollo de América Latina

2015 *El valor estratégico de la Gestión Pública*. Argentina: CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.

CALAME, Pier

2008 *Hacia una Revolución de la Gobernanza. Reinventar la democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

CALDERA, Alex Ricardo

2005 *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*. Materiales de enseñanza. México, D.F.: Universidad Autónoma de Aguas Calientes, pp. 1-10.

CALDERÓN CONCHA, Percy

2009 “Teoría de conflictos de Johan Galtung”. *Revista de Paz y Conflictos*, Número 2. Granada, pp. 60-81.

CALDERÓN G., Fernando

2012 “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”. *Revista CEPAL* 107. Santiago de Chile, pp. 07-30.

CALDERÓN G., Fernando (Coordinador)

2012 *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores S.A.

COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ, Consejo Departamental Tacna

2012 El problema hídrico de Tacna y los efectos de su explotación en la minería. Informe – I. Tacna.

CAMPS, Ferrán

2000 “Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos”. *Cuadernos de Trabajo Social*, N° 13. Madrid, pp.231-251.

COMISIÓN DE INVERSIÓN SOCIAL. Mesa de Diálogo de Tacna  
2012 “Mapeo de actores e identificación participativa de necesidades en las provincias de Jorge Basadre, Candarave, Tarata y Tacna” Tacna.

CANALES ALIENDE, José Manuel

2002 *Lecciones de administración y gestión pública*. Alicante: Universidad de Alicante.

CONSEJO REGIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

2004 *Ordenanza Regional N° 020-2004-CR/GOB.REG.TACNA. Aprueba el Manual de Organización y Funciones – MOF de la sede del Gobierno Regional de Tacna*. 10 de agosto.

CORAGGIO, José Luis

1991 *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito: CIUDAD SIAP.

COSER, Lewis A.

1967 *Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto Social*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

COTLER, Julio y otros

2009 *Poder y cambio en las regiones*. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / PNUD

CUTIMBO TICONA, Germán Yuzni

2012 Informe N° 0136-2012-GYCT-OT-GRRNyGMA/GOB.REG.TACNA. Tacna: Comisión Técnica del Proceso de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) de Tacna.

DAMONTE VALENCIA, Gerardo

2011 *Construyendo Territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima, GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

DE ALTHAUS, Jaime

2010 Entrevista a Rolando Luque (Director de la Unidad de Conflictos de la Defensoría del Pueblo). En *La Hora N*. Canal N. 26 abril de 2010.

DE ECHAVE, José y otros

2009 *Minería y Conflicto Social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, CIPCA, CBC, CIES.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2012 *Violencia en los Conflictos Sociales*. Lima. Serie Informes Defensoriales N° 156.

2008 Reporte de Conflictos Sociales N° 48. Lima, 29 de febrero de 2008.

[https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/conflictos\\_sociales48.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/conflictos_sociales48.pdf)

2007 *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Lima. Serie Informe Extraordinarios, número 2.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis

1961 "La desconcentración administrativa". *Revista de Administración Pública*. Madrid. N° 35, pp. 75-138.

DENTE, Bruno y Joan SUBIRATS

2007 *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Madrid. Ariel.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio

2010 *Obras completas*. Madrid. Universidad de Oviedo-CEPC.

DIEZ SÁNCHEZ, Juan José

2012 “Ordenación territorial y medio ambiente (Comentario sobre la Ley N° 28611, de 13 de octubre de 2005, Ley general de medio ambiente del Perú)”. *Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencia del II Congreso de Derecho Administrativo*. Lima, pp. 709-720.

ENTELMAN, Remo F.

2009 *Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa.

ESQUIVEL GUERRERO, José Antonio y Francisco JIMÉNEZ BAUTISTA

2009 “La relación entre conflictos y poder”. *Revista de Paz y Conflictos N° 2*. Granada, pp. 6-23.

ESTRADA MEJÍA, Ricardo Ernesto, Gustavo Adolfo MIFFLIN REVILLA y otros  
2017 “*Planeamiento Estratégico para la Provincia de Candarave - Tacna*”. Tesis para obtener el grado de magister en administración estratégica de empresas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

FIGUEROA, Adolfo

2013 “Crecimiento económico y medio ambiente”. *Revista CEPAL 109*. Santiago de Chile, pp. 29-42.

FISAS, Vicenc

1998 *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona. Icaria.

FONTAINE, Guillaume

2005 “Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza”. Consulta: 20 de abril de 2019.  
[http://www.flacso.org.ec/docs/art\\_gf\\_gobernanza.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/art_gf_gobernanza.pdf)

FRANCO LEÓN, Pablo

2008 “Evaluación Socio-Ambiental del Bofedal Huaytire de la Provincia de Candarave - Tacna”. *Ciencia y Desarrollo*. Tacna, número 12, pp. 93-98.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo

1990 “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo”. *Revista de Administración Pública N° 122*. Madrid, pp. 7-102.

GALTUNG, Johan

2003 *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.

GARRIDO RUBIA, Antonio y otros

s/f *Análisis de Políticas Públicas*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

GLAVE TESTINO, Manuel

2012 “Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: notas conceptuales y balance de logros y limitaciones”. *Recursos naturales y desarrollo rural*. Lima: GRADE, pp. 123-165.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1997 “La descentralización en el Perú: diagnóstico y propuesta”. *Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*. GONZALES DE OLARTE, Efraín (editor). Lima: CONCYTEC, pp. 223-251.

GOULEY, Clotilde

2005 *Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac*. Informe Final. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas / CIES.

GOBIERNO REGIONAL DE TACNA

2016 *Plan de Desarrollo Regional Concertado Tacna hacia el 2021*. Tacna: Gobierno Regional de Tacna.

2011 *Lineamientos de Política 2011 – 2014*. Aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 229-2011-P.R/G.R. TACNA. Tacna: Gobierno Regional de Tacna

GUZMÁN NAPURÍ, Christian

2015 *La Constitución Política: Un análisis funcional*. Lima: Gaceta Jurídica.

HUAMÁN OLIVO, Giselle y Sandro MACASSI LAVANDER

2011 *Gestión de Conflictos Sociales*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social.

HUAMANÍ OBER, Giselle y otros

2012 *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica Social.

ISUANI, Fernando

2012 “Conferencia: Las capacidades estatales”. ALZA, Carlos (editor). *Gestión Pública: balance y perspectivas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 25-43.

JARIA I MANZANO, Jordi

2011 *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*. Valencia: Tirant lo Blanch.

JORDANO FRAGA, Jesús

2007 “La administración en el Estado ambiental de derecho”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Político Constitucionales, pp. 101-141.

LANEGRA QUISPE, Ivan

2008 *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas.

LA REPÚBLICA

2017 *La República*. Entrevista realizada a Omar Jiménez Flores. Lima, 30 de Julio 2017.

LUQUE, Rolando

2011 “Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación”. En GONZALES DE OLARTE, Efraín (editor). *Crecimiento y desigualdad: Conflicto social y gobernabilidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp. 101-124.

MALDONADO, Stanislao

2011 *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: Evidencia de un experimento natural*. Informe Final. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación / Universidad de California, Berkeley.

MARDONES, Rodrigo

2008 “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, No 102, Santiago de Chile, pp. 39-60. Consulta: 13 de abril de 2019.  
<file:///C:/Users/Miguel/Downloads/1347-6161-1-SM.pdf>

MARTÍNEZ IDROBO, Juan Pablo

2014 “Evolución de los conceptos y paradigmas que orientan la gestión ambiental ¿cuáles son sus limitaciones desde lo glocal?”. En *Revista Ingenierías*, vol. 13. Medellín, Universidad de Medellín, pp. 13-27.

MENY, Yves y Jean-Claude THOENIG

2010 *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.

MOVIMIENTO REGIONAL ALIANZA POR TACNA  
2006 Plan de Gobierno Regional 2007-2010. Tacna.

OCAMPO, José Antonio

1999 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Serie: Medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile: Cepal.

ORDOÑEZ SALAZAR, Hugo

2017 "Entrevista a Hugo Ordoñez Salazar". 19 de agosto de 2017.

PAJARES, Erick

2010 "Capitalismo sustentable ¿o la crisis de gobernabilidad de los recursos naturales?". *Perú Hoy, Centralismo y concentración*. Lima, desco, pp. 111-137.

2010b "Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales". En *Perú Hoy, Territorio y Naturaleza. Desarrollo en armonía*. Lima, desco, pp. 17-48.

PARADA, Ramón

2010 *Derecho Administrativo II*. Madrid: Marcial Pons Ediciones

PARRADO DÍEZ, Salvador

2002 *Sistemas Administrativos Comparados*. Madrid: Tecnos

PORRAS NADALES, Antonio

2014 *La Acción del Gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid: Editorial Trotta.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2012 *Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales*. Módulo 1. Lima: Proyecto USAID/Perú.

PREVCON-PCM

2010 *Resolución constructiva de conflictos sociales*. Módulo 2. Lima: PrevCon-PCM.

PRIETO SANCHIS, Luis

2018 *Sobre los principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*. Lima: Palestra.

PROYECTO USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN

2012 *Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales*. Módulo 1. Lima: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

RADIO UNO

*Radio Uno*. Consulta: 20 de abril de 2018

<http://www.radiouno.pe/>

REVESZ, Bruno y Alejandro DIEZ

2006 "El Triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros)". *Perú Hoy, nuevos rostros en la escena nacional*. Lima, desco, p.p. 49-88.

RODRÍGUEZ-BECERRA, Manuel y Guillermo Espinoza

2002 *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

RODRÍGUEZ PUENTES, Ana Luz

2009 *Construcción de Paz y Transformación de conflictos*. Volumen 4. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

SAADE HAZIN, Miryam

2013 *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.

SABATINI, Francisco

s/f “Conflictos ambientales en América Latina: ¿Distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?”. En SABATINI, Francisco y Claudia SEPÚLVEDA (editores). *Conflictos ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago: Publicaciones CIPMA, pp. 49-74. Consulta: 20 de abril de 2019.

[https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologico\\_s/Conflictos\\_ambientales\\_entre\\_globalizacion\\_sociedad\\_civil.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologico_s/Conflictos_ambientales_entre_globalizacion_sociedad_civil.pdf)

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio

2009 “Espacio Público y Paz Social”. *Revista de Paz y Conflictos*. Granada. Número 2, pp. 23 – 43.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel

1990 “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”. *Revista de Administración Pública*. N° 2. Madrid: Centro de Estudios Político Constitucionales, pp. 83 – 113.

SÁNCHEZ, Javier

2019 Deterioro ambiental: definición, causas y consecuencias. Consulta: 19 de octubre de 2019.

<https://www.ecologiaverde.com/deterioro-ambiental-definicion-causas-y-consecuencias-1393.html>

SERRANO, José Luis

2007 *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Editorial Trotta.

SUBIRATS, Joan, y otros

2012 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.

TAMAYO SÁEZ, Manuel

1997 “El análisis de las políticas públicas”. *La nueva administración pública*. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comp). Madrid: Alianza Editorial, pp. 281-311.

TANAKA, Martín

2011 *¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Y ¿Qué hacer al respecto?* Informe Final. X Concurso de Investigación ACIDI-IDRC. Lima: IEP / CIES.

TANAKA, Martín, ZÁRATE, Patricia y Ludwig HUBER

2011 *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima. PrevCon – PCM.

TEJERINA MONTAÑA, Benjamín

1991 “Las teorías sociológicas del conflicto social. Algunas dimensiones analíticas a partir de K. Marx y G. Simmel”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid. N° 55, pp. 47-63.

THORP, Rosemary

2011 “Economía política de la desigualdad en América Latina: una reflexión histórica”. En GONZALES DE OLARTE, Efraín (editor). *Crecimiento y desigualdad: Conflicto social y gobernabilidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp. 15-37.

VALLÉS, Josep

2010 *Ciencia Política. Una introducción*. Madrid: Ariel.

VEGA MORA, Leonel

2001 *Gestión ambiental sistémica*. Colombia: Ingeniería y Gestión Ambiental.

VINYAMATA, Eduard

2014 *Conflictología. Curso de resolución de conflictos*. Barcelona: Ariel.

