

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“PROTESTA SOCIAL EN EL SUR ANDINO: PARTICIPACIÓN

CIUDADANA Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS POR

LA ACTIVIDAD MINERA.

PROVINCIA DE ESPINAR (CUSCO) 2011-**2013**”

Tesis para optar el grado de **Magíster** en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Instituciones Políticas

AUTORA

LIZ PUMA ALMANZA

ASESORA

STÉPHANIE ROUSSEAU

JURADO

JORGE ARAGON TRELLES

JOSE ALEJANDRO GODOY MEJIA

LIMA – PERÚ

Octubre, 2020

Resumen

La investigación busca contribuir a la comprensión de la protesta social en el Perú, a partir del análisis del “caso Espinar”, una provincia del departamento del Cusco, que ha venido mostrando un significativo dinamismo económico asociado a la presencia minera, un marcado nivel de conflictividad; además de ser un singular referente de estudio sobre las complejas relaciones entre una corporación global minera y las comunidades campesinas del entorno.

Tomando en cuenta las protestas desplegadas entre los años 2011 y 2012, identifica y explica las principales limitaciones y dificultades que muestra el ejercicio de la participación ciudadana en el ámbito de gestión de la Municipalidad Provincial de Espinar y del Convenio Marco por el desarrollo de Espinar. Para ello analiza el funcionamiento de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en la gestión local y el reconocimiento y valoración que le otorga la sociedad civil. Además, presta atención a la naturaleza, funcionamiento y alcance de los mecanismos de participación ciudadana en la ejecución del Convenio Marco por el desarrollo de Espinar.

Los resultados muestran que, en la Provincia de Espinar, en dos de los principales espacios donde se gestionan recursos derivados de la actividad minera - la Municipalidad Provincial de la Espinar y el Convenio Marco por el desarrollo de Espinar-, la participación ciudadana no va más allá de constituirse en un acto informativo y no de propuesta, vigilancia e incidencia, siendo reconocidos como limitados para canalizar y procesar de manera efectiva las demandas sociales. Dado este contexto, los actores sociales buscan canalizar parte de sus demandas haciéndolas visibles a través de la protesta social.

Palabras claves: protesta social; conflicto social; participación ciudadana; gestión local; minería.

Abstract

The research seeks to contribute to the understanding of social protest in Peru, based on the analysis of the “Espinar case,” a province in the department of Cusco, which has been showing significant economic dynamism associated with the mining presence, a marked level of conflict; as well as being reference for studying the complex relationships between a global mining corporation and the surrounding rural communities.

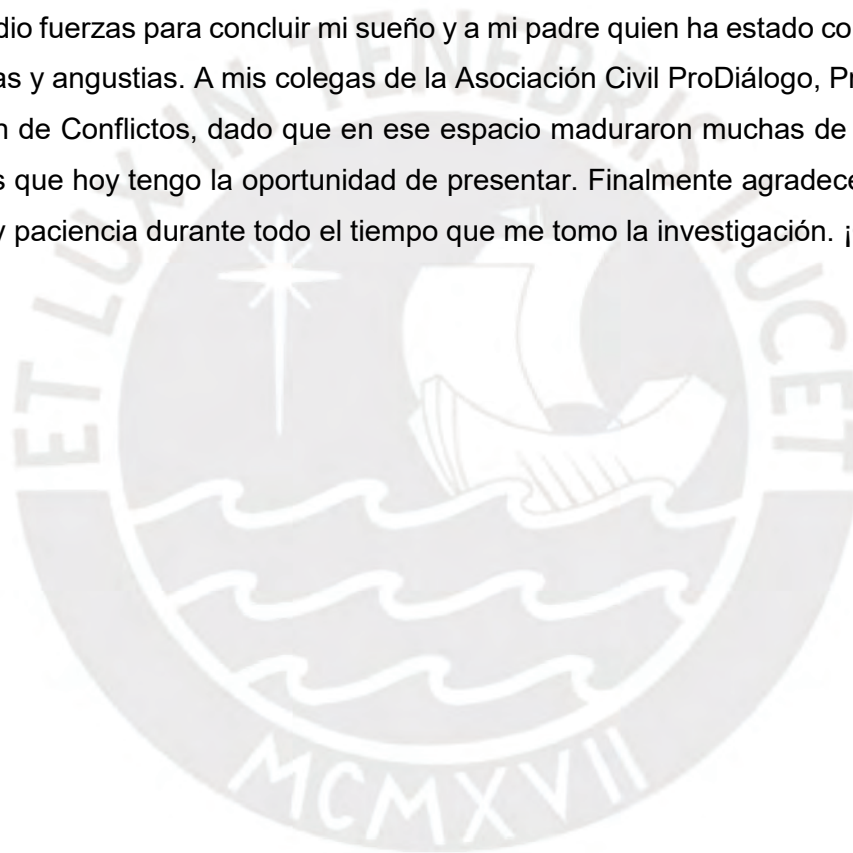
Taking into account the protests between 2011 and 2012, it identifies and explains the main limitations and difficulties shown by the exercise of citizen participation in management of the Espinar Provincial Municipality and the Framework Agreement for the development of Espinar. To do this, it analyzes the functioning of the institutionalized mechanisms of citizen participation in local management and the recognition and valuation that civil society grants it. In addition, it pays attention to the nature, operation and scope of the mechanisms for citizen participation in the execution of the Framework Agreement for the development of Espinar.

The results show that in the Espinar Province, in two of the main areas where resources derived from mining activities are managed - the Espinar Provincial Municipality and the Framework Agreement for the development of Espinar-, citizen participation does not go beyond of constituting an informative act and not of proposal, surveillance and incidence, being recognized as limited to channel and effectively process social demands. Given this context, social actors seek to channel part of their demands by making them visible through social protest.

Keywords: social protest; social conflict; citizen participation; local management; mining.

Agradecimientos

Varias personas tienen que ver con el trabajo que he desplegado, pero finalmente la responsabilidad final sobre el mismo es absolutamente mía. Quiero agradecer en primer lugar a mi asesora de tesis, Stéphanie Rousseau, por su disponibilidad, paciencia y sugerencias para ir afinando el documento que presento. A las personas que me concedieron las entrevistas por compartir sus experiencias y conocimientos. A mi madre, por su apoyo durante el desarrollo de mis estudios, su presencia espiritual en el último tramo me dio fuerzas para concluir mi sueño y a mi padre quien ha estado compartiendo mis alegrías y angustias. A mis colegas de la Asociación Civil ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos, dado que en ese espacio maduraron muchas de las ideas y reflexiones que hoy tengo la oportunidad de presentar. Finalmente agradecer, a él, por su apoyo y paciencia durante todo el tiempo que me tomó la investigación. ¡Gracias!



ÍNDICE

Carátula	i
Resumen	ii
Abstract	iii
Índice	iv
Lista de Tablas	vi
Lista de Figuras	vii
INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO	1
Capítulo I: LA PROTESTA SOCIAL Y LA MINERÍA: ENFOQUE Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	7
1.1. La inversión minera en el Perú y los mecanismos de participación ciudadana en la gestión local	7
1.1.1. Aporte de la minería a los recursos del Estado	7
1.1.2. Mecanismos de distribución e inversión social del Estado	9
1.1.3. Marco normativo e institucional de la participación ciudadana	14
1.2. Estado de la cuestión: La protesta y el conflicto social en contextos mineros	19
1.2.1 El conflicto social y la protesta en Latinoamérica	19
1.2.2 El conflicto social y la protesta social en Perú	22
1.3. Marco teórico. Oportunidades políticas, participación ciudadana y protesta social	28
1.3.1. La perspectiva de la acción colectiva y la protesta social: estructuras de oportunidad política, marcos interpretativos, estructuras de movilización, acciones contenciosas	29
1.3.2. De la participación ciudadana a la protesta y al conflicto: marco conceptual	34
Capítulo II: LA RENTA MINERA Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL DE LA PROVINCIA DE ESPINAR .	38
2.1. Historia, características y dinámica de la Nación K'ana	38
2.2. Contexto económico de la provincia de Espinar	42

2.3. La renta minera en la provincia de Espinar y su significancia a nivel regional	45
2.4. La gestión local de los recursos provenientes de la renta minera en la provincia de Espinar.....	49
2.5. Los espacios de participación ciudadana como canales para procesar las demandas de la población	51
2.6. Percepciones de los actores sobre la ejecución de los aportes por concepto de canon minero.....	55
2.7. Los espacios de participación ciudadana como canales para procesar las demandas de la población	56
Capítulo III: EL CONVENIO MARCO POR EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE ESPINAR.....	63
3.1. Principales actores involucrados, organización e instrumentos de gestión	64
3.2. Principales logros y limitaciones	66
3.3. Percepción y expectativas de los actores involucrados	69
3.4. Factores que han dificultado el funcionamiento del Convenio Marco	72
Capítulo IV: EL CONFLICTO SOCIAL EN ESPINAR EN EL PERIODO 2011 – 2013	77
4.1. El conflicto social en Espinar.....	77
4.2. La protesta y diálogo entre el 2011 – 2013	78
4.3. La Mesa de Diálogo como espacio para abordar el conflicto social.....	79
CONCLUSIONES.....	87
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
APÉNDICES.....	104

ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro 1. Normas de participación ciudadana, por sectores	18
Cuadro 2. Evolución del Canon Minero. Región Cusco	46
Cuadro 3. Aportes por año del Convenio Marco	67



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estructura del valor de las exportaciones nacionales al 2018	8
Figura 2. Transferencia a regiones (millones de soles) 2009-2018	13
Figura 3. Canon minero distribuido por regiones, 2012	47
Figura 4. Distribución de canon minero en la Región del Cusco, por provincias en el año 2012	48
Figura 5. Inversiones utilizadas por la municipalidad provincial de Espinar, según funciones 2012 (en porcentajes)	50



INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Los estudios sobre conflictos sociales no son novedad, en especial aquellos vinculados a dos de los sectores económicos más dinámicos en el Perú: el minero e hidrocarburífero. Desde la década de 1990 las investigaciones han crecido en variedad y alcance, buscando explicar sus causas, fuentes, estructura, organización, dinámicas, entre otros aspectos. El Estado no quedó al margen, a la fecha tenemos dos instituciones oficiales que reportan información pública sobre los conflictos sociales que se suscitan en el país: la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD), del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

De acuerdo con los registros realizados por la Defensoría del Pueblo, desde el año 2004, estos han ido reportando un incremento progresivo, pudiendo detectar, en lo que va del último decenio, un promedio anual de casi doscientos y la mitad de ellos referidos a la tipología socioambiental. En este mismo sentido, la economía peruana ha sostenido un crecimiento consecutivo del PBI por 20 años, luego de enfrentar décadas de profundas crisis económicas, siendo la actividad minera, uno de los sectores de mayor crecimiento en el país. Así se ha ido expresando la llamada paradoja peruana: una economía en expansión y en simultáneo la expansión también del nivel de conflictividad social que la viene acompañando de manera sostenida.

Desde el Estado han ido desarrollándose políticas públicas orientadas a redistribuir recursos, fortalecer una institucional ambiental independiente, el diálogo como mecanismo de resolución de conflictos, los procesos de participación ciudadana y consulta previa, y cerrar las brechas existentes en los territorios donde se asientan las actividades extractivas. El sector extractivo a su vez ha venido adoptando prácticas corporativas de responsabilidad social e inversión social, buscando fortalecer los vínculos con las poblaciones de su área de influencia, atender las demandas sociales y aportar a las economías regionales y locales. Sin embargo, pareciera que todo ello no ha contribuido necesariamente a la disminución de los conflictos, sino por el contrario, la cifra promedio se mantiene, causando desconcierto en los actores sociales.

Así, hoy en día tenemos diversos tipos de conflictos sociales, ubicados en diferentes regiones del país, que las instituciones arriba mencionadas las han categorizado y le hacen el seguimiento mensual. Dentro de este grupo, encontramos a los denominados

casos “emblemáticos”, que, por sus características buscan representar a casos con una determinada problemática. En el sector minero está el “caso Espinar”, una provincia del departamento del Cusco, que ha venido mostrando un particular dinamismo económico asociado a la presencia minera y el nivel de conflictividad desplegado. A nivel internacional el caso Espinar se ha constituido en un modelo de estudio sobre las relaciones entre una gran corporación y las comunidades campesinas, del cual escuchamos con especial interés desde el año 2001, con la instalación de la Mesa de Diálogo y en el 2003 con la suscripción del Convenio Marco por el Desarrollo de la provincia de Espinar.

Este precedente de diálogo y negociación ha servido –es en la actualidad- de referente de relacionamiento entre las empresas y la población de la denominada área de influencia social directa e indirecta. Si revisamos las demandas sociales en aquellos conflictos sociales ubicados en el denominado Corredor Vial Apurímac – Cusco – Arequipa, denominado “corredor minero”, observamos que entre ellos figuran la suscripción de convenios marcos, como una muestra de compromiso de la empresa de contribuir con el desarrollo local, canalizar de forma ordenada sus aportes económicos y que los procedimientos para su priorización y ejecución sean consensuados. Al ser esta una demanda presente y existiendo mayor disposición de las empresas de asumir este compromiso dentro de sus políticas de responsabilidad social, es necesario reparar en su funcionamiento, dinámicas para la toma de decisiones, priorización de inversiones, los juegos de poder y movilización de intereses, que permitan concretar su fin: consolidar una relación constructiva y armoniosa entre las partes.

Sin duda, estos espacios no estarán exentos de tensiones, una vez que las partes acuerdan asumir el compromiso de suscribir un convenio marco, lo que sigue es pensar en su diseño, institucionalidad y establecer procedimientos para su puesta en marcha. Pero si su diseño no tomó en cuenta el contexto social y determinadas condiciones previas que los actores intervinientes deben considerar, dificultará la concreción de sus fines y puede constituirse en fuente de conflictos.

Por ello cuando se suscitan las protestas en la provincia de Espinar el año 2011 y 2012 consideré prestar especial atención a la participación ciudadana en dos espacios: la gestión local y el convenio marco; espacios que cuentan con recursos que aporta la empresa minera Antapacay y así analizar la correlación entre: protesta social, renta minera y la participación ciudadana.

En la presente investigación busco responder ¿Cuáles son las principales limitaciones y/o dificultades que muestra el ejercicio de la participación ciudadana en la Provincia de

Espinar, en un contexto con presencia y disponibilidad de recursos derivados de la actividad extractiva? De este tema principal se desprenden dos sub – preguntas: ¿Cómo funcionan los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en la gestión local de la Provincia de Espinar? Y ¿Cómo funciona la participación ciudadana en la gestión del Convenio Marco por el desarrollo de Espinar?

La hipótesis general del estudio plantea que: En la Provincia de Espinar, en dos de los principales espacios donde se gestionan recursos derivados de la actividad minera - la Municipalidad Provincial de la Espinar y en el Convenio Marco por el desarrollo de Espinar-, la participación ciudadana opera como un mecanismo básicamente informativo, mas no de propuesta, vigilancia e incidencia, por ello son reconocidos como limitados para canalizar las demandas sociales. En este contexto, los actores sociales canalizan sus demandas a través de la protesta social.

De esta afirmación se desprenden dos sub-hipótesis: 1) En la Municipalidad Provincial de Espinar los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana no se han adaptado para un contexto con presencia y disponibilidad de recursos derivados de la actividad extractiva y experimentan dificultades para responder operativamente a las necesidades, intereses, expectativas de la sociedad civil. 2) En el Convenio Marco por el desarrollo de Espinar, los mecanismos de participación ciudadana incorporados en su diseño no son implementados de forma eficiente, no logrando responder a los asuntos conflictivos que surgen como parte del proceso de gestión.

El objetivo general de este trabajo es identificar y explicar las principales limitaciones y dificultades que muestra el ejercicio de la participación ciudadana en la Municipalidad Provincial de la Espinar y en el Convenio Marco por el desarrollo de Espinar. Los objetivos específicos son: 1) Analizar el funcionamiento de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en la gestión local de la provincia de Espinar y el reconocimiento y valoración que le otorga la sociedad civil. 2) Identificar y analizar el funcionamiento y alcance de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del Convenio Marco por el desarrollo de Espinar. 3) Explicar el desarrollo y abordaje de la protesta social en la provincia de Espinar desarrollada entre los años 2011 y 2013, en relación a los límites de los mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Para enfocar el desarrollo de la investigación, consideré necesario optar por el análisis de caso y como técnica de recolección de datos la entrevista semi-estructurada, teniendo en cuenta la selección de personas claves o representativas de algún segmento o grupo poblacional a entrevistar y la revisión complementaria de información

secundaria recolectada por medio de documentos institucionales, sitios webs, entre otros. Para este caso entrevisté a dieciocho personas, entre ellos, a funcionarios de la municipalidad Provincial de Espinar; líderes sociales de la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), Frente Unificado de Transportistas y Choferes de la provincia de Espinar (FREUTRANSCH-PE); miembros de la mesa de diálogo de Espinar; ex gerente de empresa BH Billiton Tintaya, miembros de ONG vinculadas al tema, servidores públicos, líderes de opinión de la zona y especialistas en el tema materia de investigación. Se aplicó el consentimiento informado. Como criterios de elección consideré que tuvieran participación y pertenencia a una organización reconocida, líderes con trayectoria, influencia y poder de decisión. Culminé el trabajo de campo teniendo en cuenta el criterio de saturación.

En la investigación cito a los entrevistados tomando como referencia la organización e institución a la que pertenecen y el cargo que desempeñan. El trabajo de campo es producto de más de cuatro años de acercamiento a la provincia de Espinar a partir del ejercicio profesional desarrollado con líderes sociales de la zona, lo que me ha permitido tomar contacto con especial atención con los actores vinculados a la protesta social y observar las dinámicas sociopolíticas de la provincia.

Las entrevistas fueron realizadas en dos periodos de tiempo distintos lo cual me permitió tener una mirada analítica a estas dos coyunturas. La primera, en el año 2013 a líderes sociales, periodo en el cual se encontraba en elaboración del Informe Final de la mesa de diálogo de Espinar y las transferencias a los gobiernos locales por recursos de canon evidenciaron una reducción notable. La segunda, en el año 2014 a especialistas, de los cuales recogí sus impresiones, críticas y sugerencias sobre este caso a un año de la presentación del Informe Final de la mesa de diálogo.

Para la realización de la tesis también he utilizado fuentes secundarias. Revisé las memorias institucionales del Convenio Marco, publicaciones de Xstrata Tintaya, documentos del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre la mesa de diálogo en Espinar, tesis de Magíster de la Escuela de Gobierno de la PUCP. Además, fiché la información registrada por el observatorio institucional de conflictos de ProDiálogo y las publicaciones de los medios de prensa escrita y digital que dieron cobertura a la protesta social en Espinar, que sirvieron de insumo para construir la cronología del conflicto. También, revisé publicaciones académicas sobre el escenario de conflictividad en Espinar e informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que den cuenta de los

recursos económicos generados por la industria extractiva minera durante estos últimos ocho años en la provincia de Espinar.

La investigación se dividió en tres momentos: 1) Momento de levantamiento de información secundaria donde se acopió material bibliográfico, hemerográfico y bases de datos de instituciones específicas. 2) Levantamiento de información de fuentes primarias: se entrevistaron a los actores representativos que participaron en la protesta, especialistas, miembros de ONG y funcionarios del gobierno provincial. También se acopió material producido por los actores sociales, como actas de reuniones, documentos internos, folletos y publicaciones. 3) Momento de análisis e interpretación de la información recogida, estableciéndose relaciones y comparaciones entre diferentes datos, variables e indicadores. Esto incluyó el análisis de los documentos y datos consignados en las matrices y fichas elaboradas, la transcripción y el análisis de las entrevistas recogidas.

El marco teórico que guía la investigación es el de las oportunidades políticas, estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acciones contenciosas en la movilización social. Aporte de la moderna teoría política norteamericana, que ha buscado aportar al entendimiento de la movilización social. Para el cual he analizado las reflexiones conceptuales de Mc Adam, Mc Cartby, Zald. Para abordar la acción colectiva y la acción colectiva contenciosa, los alcances teóricos trabajados por Tarrow y Melucci. Consideraré también estudios contemporáneos, regionales y locales que han avanzado en la caracterización y explicación de los factores que dan origen a los conflictos socioambientales y el uso de la protesta social como acción colectiva.

La estructura de presentación de la tesis está organizada en cuatro capítulos. En el primero presento a modo de contexto una descripción de la inversión minera en el Perú, un análisis del marco normativo e institucional de la participación ciudadana y la descentralización fiscal en el Perú. En el estado de la cuestión aludo a estudios y análisis más específicos referidos a la conflictividad social y socio ambiental en el Perú y en el marco teórico la explicación de la acción colectiva a partir de las estructuras de oportunidad, estructuras de movilización y marcos interpretativos para la acción, marco que orientara el análisis de esta tesis. En el segundo capítulo realizo una descripción del escenario del caso que es objeto de la presente investigación, las características sociales, históricas, económicas y políticas de la provincia de Espinar, para luego desarrollar la información que permitirá conocer la disponibilidad de la renta minera, su naturaleza, alcances, los hallazgos encontrados respecto al funcionamiento de los espacios de participación ciudadana y disputas alrededor de ella en el marco de la

gestión local. En el tercer capítulo, describo la organización, mecanismos y analizo el funcionamiento Convenio Marco por el desarrollo de la provincia de Espinar. En el cuarto capítulo explico el desenvolvimiento de la protesta social en Espinar, con una entrada inicial sobre los antecedentes de la movilización social en Espinar y adentrarme propiamente en la protesta desarrollada entre los años 2011 y 2012. Para finalizar este capítulo explico las condiciones que dieron lugar a que los actores asumieran la mesa de diálogo como mecanismo complementario para abordar la protesta social. Finalmente presento las conclusiones de la tesis.



Capítulo I: LA PROTESTA SOCIAL Y LA MINERÍA: ENFOQUE Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

“La gente participa en acciones colectivas como respuesta a un cambio en la pauta de las oportunidades y restricciones políticas”. (Sidney Tarrow, 1998)

1.1. La inversión minera en el Perú y los mecanismos de participación ciudadana en la gestión local

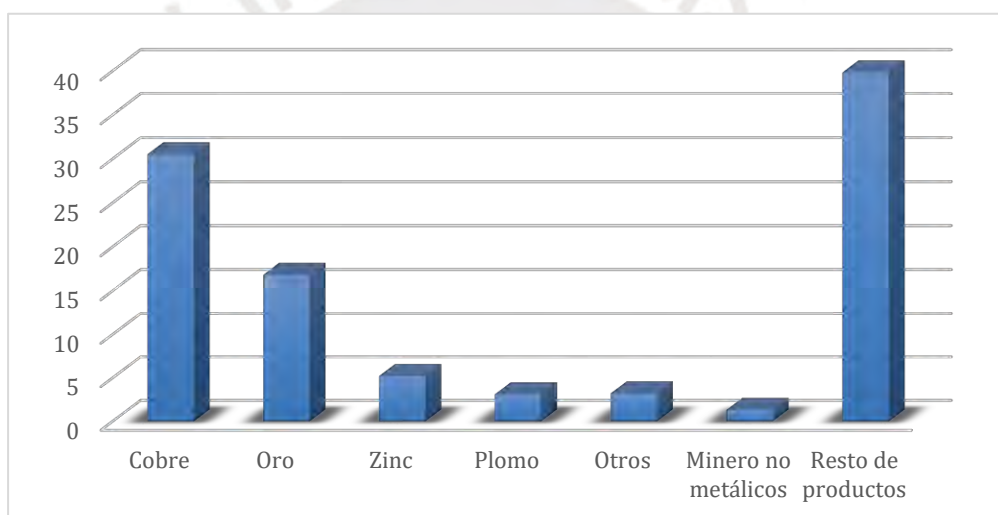
1.1.1. Aporte de la minería a los recursos del Estado

La extracción de los recursos naturales, en especial de la minería, es una actividad que se desarrolla desde épocas ancestrales en el Perú. En la época preincaica e incaica se conoció la minería metálica y se desarrolló la metalurgia. En la Colonia y la etapa republicana del siglo XIX, la minería estuvo reglamentada por las Ordenanzas de Indias y las disposiciones administrativas. En 1901, se dictó el primer Código de Minería y en 1950, se aprobó el segundo Código de minería, que a diferencia del primero estableció distinción entre la propiedad del suelo y el subsuelo y definió la explotación minera como una actividad de interés nacional. En la década del 90, las condiciones políticas y económicas existentes, sumada a las condiciones internacionales, facilitaron y alentaron la inversión minera, dándose inicio a una fase expansiva, constituyéndose la minería en una columna fundamental de la economía peruana.¹ A nivel internacional, en esta década creció la demanda mundial de minerales y metales debido a varios factores, entre ellos, el nacimiento de la nueva era de globalización, la revolución tecnológica de la comunicación e información y la intensidad en el uso de los principales metales en las industrias manufactureras.

¹ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas - Osinergmin (2007). *Panorama de la minería en el Perú*. Lima.

El 2018, Perú se mantuvo en el segundo lugar en la producción de plata con una participación del 15.5% de la producción a nivel global. Las regiones de Junín, Ancash, Lima y Pasco concentraron más del 60% de la producción total (MINEM 2018: 48). En cuanto al cobre, para este mismo año, Perú ocupó el segundo lugar de la producción a nivel mundial, siendo las regiones de Arequipa, Ancash, Apurímac y Cusco, las que destacan por la producción de este metal (MINEM 2018: 36). En América Latina, Perú ocupa el primer lugar en la producción de oro, zinc, plomo y estaño. Además, posee las mayores reservas de plata del mundo y ocupa el tercer lugar en reservas de zinc, cobre y molibdeno a nivel mundial (MINEM 2018: 14). Entre los principales destinos de exportación se encuentra China en primer lugar, seguido por la India y Estados Unidos (MINEM 2018: 34).

Figura N° 1. Estructura del valor de las exportaciones nacionales al 2018



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de los Reportes del MINEM.

En cuanto a las inversiones de los titulares de la actividad minera, desde 1996 al 2018, esta cifra asciende a US\$ 65,273 millones. Entre los años 2009 y 2013 se reporta un crecimiento por el desarrollo de proyectos como Antapacay y Constancia en el Cusco, Las Bambas en Apurímac, Ampliación Cerro Verde en Arequipa y Toromocho en Junín (MINEM 2018: 68). Con relación a las transferencias por conceptos mineros a los Gobiernos Regionales y Locales, alcanzaron la suma de S/ 4,875 millones para el 2018, cifra que reflejó un incremento del 47% frente a lo registrado el 2017 (MINEM 2018: 88). Asimismo, en materia de empleo para el 2018 la actividad minera generó - entre empleos directos e indirectos - alrededor de 1.46 millones de personas (MINEM 2018: 15).

Para los siguientes años, el MINEM tiene una Cartera de Proyectos de Construcción de Mina, que consta de 48 proyectos con un monto global de inversión de US\$ 59,134 millones. Según la actual política de gestión al 2021, la aspiración es captar el 8% del presupuesto mundial en exploraciones mineras y comprometer alrededor de US\$ 21,00 millones en desarrollo de proyectos mineros (MINEM 2018: 14).

De acuerdo a las estadísticas de la Dirección de Promoción Minera (DPM), al 2018, existen 43 mil 950 derechos mineros vigentes, cuya extensión representan 18.02 millones de hectáreas, que significa el 14% del territorio nacional, sin embargo, sólo un 1.37% está actualmente en exploración o explotación minera (MINEM 2018: 17).

De acuerdo con lo desarrollado, vemos que el sector minero representa una importante fuente de divisas, empleo local, contribuye al fisco nacional, dinamiza las economías locales, entre otros. Sin embargo, a la par, los beneficios no se han distribuido de manera equitativa, se ha ejercido mayor presión sobre el territorio, han surgido disputas por los recursos hídricos, temas que han despertado la preocupación, expectativas y temores de la población, que han contribuido en gran medida a la generación de conflictos sociales en aquellos contextos sociales donde se asienta la actividad extractiva. Este es el caso de la Provincia de Espinar, una de las trece provincias que conforman el Departamento del Cusco, zona de tradición minera, que desde mediados de la década de los 80, con el ingreso de la operación de la primera mina a cielo abierto y gran escala, marcó una antes y un después, en la estructura productiva regional, orientándose al predominio del sector minería e hidrocarburos, generándose una fuerte especialización y poca diversificación productiva.

1.1.2. Mecanismos de distribución e inversión social del Estado

Para explicar lo que entendemos por inversión social en el caso peruano, revisemos lo estipulado en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 44°, señala que son deberes primordiales del Estado, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, en el artículo 58°, señala que el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Entonces, si nos referimos a “inversión social” son aquellos servicios públicos sociales, como salud, seguridad social o educación; ámbitos donde el Estado de acuerdo a su mandato constitucional, garantiza y promueve, el acceso de los ciudadanos y ciudadanas, a los servicios sociales, los cuales permiten el disfrute efectivo de los derechos sociales, estipulados en la Constitución Política.

A fin de contar con una orientación para que la inversión social refleje el desarrollo de las regiones del país, desde el 2017, el gobierno peruano, mediante el Decreto Supremo N° 027-2017-EF aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En esta norma queda establecido que la programación multianual de inversiones y la ejecución de los proyectos de inversión respectivos se sujetan a la programación multianual de la inversión, la cual debe ser realizada considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.

Dicha programación, vincula los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como los planes de desarrollos concertados regionales y locales, con la identificación de la cartera de proyectos a ejecutarse y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual. Asimismo, precisa que debe partir de un diagnóstico detallado de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, para luego plantear los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas.

Según Huerta (2017), el diagnóstico de las brechas busca identificar los cuellos de botella más limitantes para el desarrollo del país, basado en un análisis de las diferentes dimensiones de cada brecha y de sus principales determinantes. Por ejemplo, en materia de infraestructura, principal demanda de los actores sociales, de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), da cuenta que la brecha al 2025, es de \$ 159,551 millones, con el siguiente detalle por sectores: transportes (\$ 57,499), energía (\$30,775), telecomunicaciones (\$27,036), salud (\$18,944), agua y saneamiento (\$12,252), hidráulico (\$8,477) y educación (\$4,568). Para desarrollar la infraestructura en estos sectores se consideran diferentes mecanismos: contratos de obra pública (Ley de Contrataciones del Estado), Obras por Impuestos, Administración Directa, Contratos Llave en mano (Ley de Contrataciones del Estado), Asociaciones Público-Privadas, Proyectos en Activos.

Cabe mencionar que la reorganización del Sistema Nacional de Inversión Pública, por este sistema descentralizado y articulado, busca incorporar a los actores regionales para

garantizar la eficiencia y eficacia del proceso de descentralización con el fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública.

En este punto considero importante explicar en qué consistió el proceso de descentralización político y económico que se inició a partir del año 2002, con la incorporación de la figura de gobiernos regionales. Este proceso trajo consigo la transformación a nivel de la administración fiscal. El gobierno nacional transfirió funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, generando el incremento de los ingresos, llegando en algunos casos a incrementarse en un 100% los recursos derivados de las industrias extractivas.

El proceso de descentralización tiene sus antecedentes más cercanos en la Constitución de 1979, en la cual se introduce el término de "Región" y la aprobación de elección libre y directa de autoridades. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, se propuso un proyecto de Ley de Bases de la Descentralización y la creación de regiones, esta ley se llegó a aprobar e implementar en 1987 e interrumpir con el autogolpe de Alberto Fujimori en 1992. Con la promulgación de la Constitución Política de 1993 el proceso fue reabierto, pero no implementado, en su Capítulo XIV, que establece la división del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos; y, es retomada la propuesta de elección libre y directa de autoridades regionales por un periodo de cinco años.

El gobierno de Alejandro Toledo reactiva el proceso de descentralización y de manera rápida, realiza una reforma constitucional del Capítulo XIV, que se constituye como la base del actual proceso, se considera la división territorial, se le da a cada departamento la categoría de región, excluyendo a Lima Metropolitana. Esta reforma confirma la autonomía política, económica y administrativa de las regiones; la elección de autoridades por un periodo de cuatro años; el establecimiento de competencias y las bases del régimen económico, asignándole rentas específicas, entre ellas el canon. Esta norma, también considera a las municipalidades, especificando que éstas mantienen su autonomía, establece el periodo de sufragio por cuatro años, define el régimen económico; y precisa sus competencias y recursos presupuestarios.

Una vez decretada la norma es promulgada la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, las leyes de Descentralización Fiscal y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Vega 2008: 16 - 17).

En estas últimas tres décadas las distintas reformas institucionales han configurado los marcos políticos de los gobiernos sub nacionales. De acuerdo con la vigente Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No. 27972), ley que reconoce el carácter político de las municipalidades, estas son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobiernos promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público. Gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de servicios públicos locales y el desarrollo integral. Se instituyen en una visión del Estado unitario, descentralizado y desconcentrado con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. Son consideradas órganos de los gobiernos locales, las municipalidades provinciales y distritales.²

Los principales ingresos de los gobiernos locales provienen de recursos directamente recaudados (o recursos propios) y recursos transferidos por el Tesoro Público originados en la recaudación de impuestos nacionales, entre ellos el destinado a programas sociales, FOMCOMUN³ y Canon, sobrecanon y regalías mineras.

Con relación al canon minero⁴, desde el año 2003 la distribución consiste en el 50% del impuesto a la renta pagada por las empresas del sector, que es repartido desde el gobierno central, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, del siguiente modo: 25% al gobierno regional donde se realiza la explotación, el 75% restante es distribuido entre los municipios provinciales y distritales donde se realiza la explotación. Así, 10% corresponde a los municipios distritales donde se realiza la explotación; 25% a los municipios de la provincia donde se realiza la explotación y 40% a los municipios de la región.

La contribución al fisco del sector extractivo, fundamentalmente el minero, es importante para los Gobiernos Regionales y Locales. Para el año 2018, las principales regiones receptoras de canon minero fueron: Ancash con S/ 1,085 millones, que representa el 34% del total; Arequipa, en el segundo lugar con S/. 534 millones, representa el 17%; La Libertad, en el tercer lugar con S/. 259 millones, representa el 8%; en cuarto y quinto

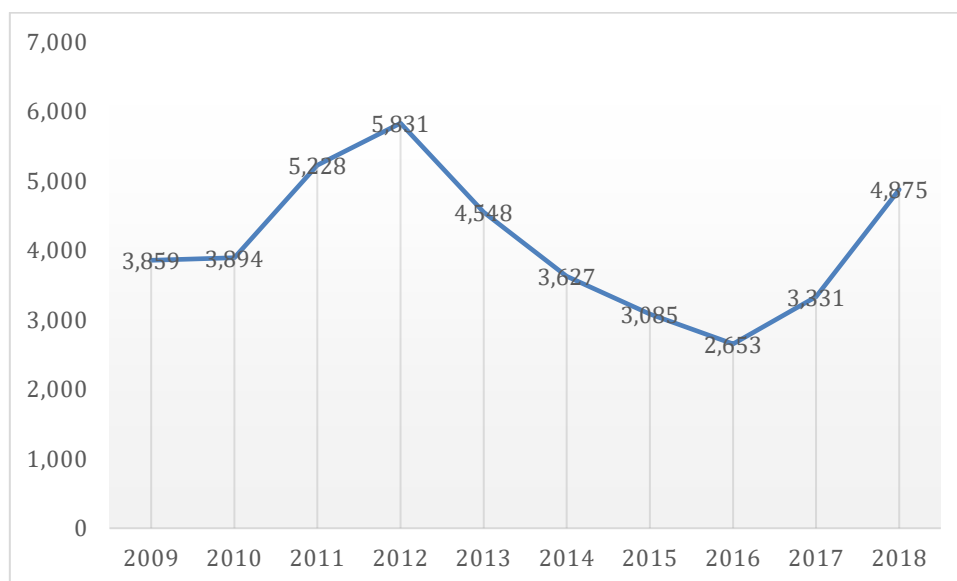
² Ley 27972.

³ Fondo de Compensación Municipal creada por decreto legislativo 776. Meléndez (2012), en su libro *Soledad de la política*, cita a Muñoz según la cual el cambio en la distribución del FOMCOMUN es una de las etapas en el proceso institucional de la administración sub nacional porque que sienta las bases económicas para transferencia de recursos y el cambio en la distribución.

⁴ Es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales y Regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos (Ministerio de Economía y Finanza)

puesto, se encuentran Cusco e Ica, con S/212 millones y S/. 167 millones (MINEM 2018: 90).

Figura N°2. Transferencia a regiones (millones de soles) 2009 -2018



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de los Reportes del Ministerio de Economía y Finanzas (2017).

Al canon suman las regalías mineras, que son las contraprestaciones económicas que pagan las empresas mineras al Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables. Los recursos que los Gobiernos Regionales y Locales reciben por este concepto tienen que girarse con cargo al financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura que posean un impacto regional y/o local, que busquen el desarrollo social y económico de los contextos donde se desarrolla la actividad extractiva.

También existe el derecho de vigencia y penalidad, que todo titular de una concesión minera está obligado a pagar anualmente. De acuerdo con la normativa, el 75% del monto global es transferido a las regiones donde se ubican las concesiones mineras; el 25% es distribuido entre el INGEMMET (20%) y el MINEM (5%). Asimismo, las inversiones sociales en desarrollo sostenible, que también conforman una fuente importante de ingresos. El año 2017, según la Declaración Anual Consolidada (DAC), el aporte ascendió a un monto de inversión aproximado de S/. 739.45 millones, de las cuales gran parte fueron ejecutadas por medianas y gran empresa (MINEM 2018: 97).

Para el caso del Cusco, las actividades extractivas en minería e hidrocarburos son el primer sector económico regional. Según el Banco Central de Reserva, esta región

registró un crecimiento promedio anual de 7,1 por ciento durante el periodo 2008 – 2017, impulsado principalmente por la actividad extractiva. Cusco está entre las cinco regiones que lideran la participación en el Producto Bruto Interno (PBI) de la producción total del país, en cuanto al PBI minero, está entre los tres primeros a nivel nacional. Las operaciones mineras más importantes son Antapacay (US\$ 1500 millones de inversión) en la provincia de Espinar y Constanza (US\$1700 millones de inversión), en la provincia de Chumbivilcas.

Es así como a lo largo de las últimas dos décadas los gobiernos regionales y locales han incrementado su participación en el presupuesto nacional. En este contexto surge el interés y preocupación con relación a la toma de decisiones para la priorización, gestión, redistribución de dichos recursos económicos que atiendan las expectativas y necesidad de las poblaciones impactadas directa o indirectamente por las actividades extractivas que se desarrollan en un determinado territorio. A continuación, explicaré la evolución que ha seguido la participación ciudadana en el Perú.

1.1.3. Marco normativo e institucional de la participación ciudadana

Es prácticamente imposible entender la democracia sin la participación ciudadana, ya sea que nos refiramos a un modelo de democracia representativa, democracia participativa o una democracia directa. La participación de los ciudadanos es una condición básica para consolidar la democracia; va a depender según el modelo, la manera como es organizada la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos.

En el Perú ha habido una evolución desde su total inexistencia, hasta la fecha en la que forma parte del marco normativo nacional (Constitución, Leyes orgánicas, normas y reglamentos sectoriales). Tal como la conocemos, adquirió importancia, como instrumento clave para fortalecer la gobernabilidad democrática, sobre todo a partir del cambio de modelo de desarrollo centrado en el mercado, a inicios de los noventa.

Durante la década del noventa, cambia el modelo de desarrollo hacia uno centrado en el mercado, la libre competencia de los agentes y el Estado cambia de rol hacia uno más de carácter promotor y regulador. El tema de la participación ciudadana empieza a ser considerada como elemento clave para fortalecer la gobernabilidad democrática. A esto contribuye también el contexto internacional, mediante las recomendaciones hechas por las entidades multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano, Corporación Andina de Fomento); instituciones de carácter global (Fondo Mundial para

el Medio Ambiente Mundial, Corporación Financiera Internacional, Instituto de Recursos Mundial, Consejo Internacional de Minas y Metales, entre otros) y las propias corporaciones globales, a través de sus principios de ciudadanía corporativa y responsabilidad social (empresas del sector extractivo de nivel global).

La participación ciudadana como derecho fundamental quedó consagrada en la Constitución de 1993 y en la Ley de Participación Ciudadana (Ley No.26300), promulgada en 1994, en la que se plantean mecanismos de democracia directa como la revocatoria, el referéndum, la rendición de cuentas y la remoción de autoridades. En la siguiente década, la participación ciudadana es instituida en los marcos normativos del proceso de descentralización, en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley No. 27783), del 2002. El siguiente año, en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No.27972), se incorpora como componente clave de la gestión municipal en los ámbitos distritales y provinciales.

En la Ley de Bases de la descentralización establece en su Artículo No.17: “que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas”.

De otro lado, en la Ley Orgánica de Municipalidades, plantea con claridad (Artículo IX) que: “el proceso de planeamiento local es integral, permanente y participativo, articulando la municipalidad con sus vecinos. En dichos procesos se establecen las políticas públicas locales...el sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales”. El año 2003, es promulgada la Ley del Presupuesto Participativo (Ley No. 28056), cuyo primer principio rector establece: “Los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertado; así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos”. Esta Ley, luego es reglamentada el mismo año y el año 2005 es emitido su instructivo, que establece de manera pormenorizada los pasos a seguir para el planeamiento participativo.

En el sector extractivo (minería, hidrocarburos), la evolución del tema de la participación ciudadana ha tenido una singular evolución a nivel normativo, desde mediados de la década de los noventa a la fecha. Ha pasado del establecimiento de mecanismos de

difusión de información del Estado y la empresa a la obligatoriedad de la aplicación de distintos mecanismos y protocolos de participación a lo largo de los procesos de la actividad (exploración hasta el cierre y procesos de evaluación); la necesidad no solo de informar a la población, sino recabar información de los actores (talleres, audiencias, etcétera).

Considerando que la participación ciudadana esta instituida como un concepto y una práctica necesaria y legitimada por distintos actores (Estado, empresa, sociedad civil), esta es entendida, reglamentada, aplicada y evaluada de diferente manera por los agentes involucrados. La normatividad deja un margen amplio de discrecionalidad a algunos agentes (empresa y Estado) para la aplicación de los distintos mecanismos de participación.

Se puede reconocer en el proceso un intento de pasar del concepto o enfoque de la participación ciudadana mínima, formal e informativa al concepto y enfoque de la participación como una oportunidad positiva, un proceso que podría enriquecer los procesos que conllevan un proyecto de inversión. De hecho, sigue estando el esfuerzo de los agentes (Estado, empresa) en el tema de comunicación/información (adecuada, oportuna, culturalmente sensible) y no aún en procesos que lleven a influir en las decisiones que atañen al diseño y puesta en marcha de los proyectos, así como de los procedimientos administrativos que los acompañan. Los procesos de participación ciudadana, en esta etapa buscarían más bien, consolidar una apuesta por la construcción de consensos, mediante una efectiva implementación de mecanismos (regulados y voluntarios) que contribuyan a ello. Considerando también mayores y mejores criterios de adaptación a los contextos locales y un mayor trabajo a nivel de capacidades para el diálogo, la concertación.

En el campo ambiental queda consagrada en el Código del Medio Ambiente y los RR. NN, de 1990, que en el Capítulo VI, señala que “toda persona tiene el derecho de participar en la definición de la política y en la adopción de las medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales. De igual modo, a ser informada de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o de la integridad del ambiente y los recursos naturales” (Decreto Legislativo N° 613). La Ley de creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) plantea que es función del CONAM, “Fomentar la investigación y la educación ambiental, así como la participación ciudadana, en todos los niveles” (Ley N° 26410). Su reglamento establece dentro de sus funciones y atribuciones “El promover

la participación de la Sociedad Civil en la toma de decisiones ambientales” (Decreto Supremo N° 048 – 97- PCM).

Luego es recogida en la Ley General del Ambiente del 2005, que determina en su Artículo II, que “toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento” (Ley No. 28611). Asimismo, en el reglamento de la Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental, del 2005, plantea en su Artículo 59 que “el desarrollo de mecanismos eficaces de participación ciudadana durante todo el ciclo de vida del proyecto sujeto a evaluación, así como la realización de acciones de seguimiento de las Declaraciones de Impacto Ambiental y los Estudios de Impacto Ambiental aprobados” (Decreto Supremo N° 008- 2005 –PCM).

El 2008, se promulga el Decreto Supremo 028 y la Resolución Ministerial 304 (Energía y Minas). Normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el sub sector minero, proponiendo los mecanismos de participación para el ámbito minero. Entienden la participación ciudadana como un proceso público, dinámico y flexible, que tiene como objetivo: Poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades proyectadas o en ejecución; conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones y aportes respecto a las actividades mineras; promover el diálogo, la prevención de conflictos y la construcción de consensos. El mismo año a través del Decreto Supremo 012 (Energía y Minas) es aprobado el reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos, que plantea en su artículo II, inciso 2.1, que: “la consulta es una forma de participación ciudadana que tiene por objeto determinar si los intereses de las poblaciones que habitan en el área de influencia directa de un proyecto de hidrocarburos podrían verse afectados, a efectos de que antes de emprender o autorizar cualquier programa de actividades, se conozca y analice las principales preocupaciones manifestadas respecto a los posibles impactos sociales, económicos, ambientales y culturales que podrían generarse a partir de su elaboración y/o ejecución”.

El 2010, la Resolución Ministerial 009 (Energía y Minas) extiende el marco de participación a la modificación de los EIAs semidetallados, la modificación de las actividades de exploración minera categoría II, la modificación de estudios ambientales por ampliación y la modificación de las actividades de explotación o beneficio minero.

La participación ciudadana como práctica institucionalizada y normada permeó todos los sectores. Si bien hubo una especial atención a cómo se desenvolvía en el campo de

la gestión regional y local, es posible decir que hubo un singular desarrollo de ésta en sectores como el ambiental donde los proyectos de inversión estuvieron (y están) sujetos a observar dichos mecanismos. A continuación, presento las normas en materia de participación ciudadana para los sectores de minería, hidrocarburos, agrario y electricidad, vigentes a la fecha.

Cuadro N° 1. Normas de participación ciudadana, por sectores.

SECTORES	NORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
MINERIA	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo N°028-2008-EM: Aprueban el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero. • Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM: Aprueban Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
HIDROCARBUROS	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo N° 002-2019-EM: Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos. • Decreto Supremo N° 002-2019-EM: Fe de Erratas. • Decreto Supremo N° 012-2008-EM: Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos • Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/ DM: Aprueban Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos.
AGRARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo N° 018-2012-AG: Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la Evaluación, Aprobación y Seguimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental del Sector Agrario.
ELECTRICIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución Ministerial N°223-2010-MEM/DM: Aprobar los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de este breve análisis concluimos que la participación ciudadana en el sector extractivo ha seguido una singular línea de desarrollo, desde no estar contemplada en lo absoluto en el campo de la planificación y de las inversiones (antes de la década del noventa), a su consideración a nivel de entrega y recepción de información, hasta nuestros días que es aceptada como legítima y necesaria para lograr la “licencia social”, en particular frente a las inversiones extractivas. Es valorada y reconocida cada vez más la importancia de la participación activa de la población que pudiera verse impactada por las actividades del proyecto a fin de lograr consensos, incrementar la posibilidad de hallar soluciones duraderas, construir confianza y reducir con ello la posibilidad que los conflictos que surjan como parte del relacionamiento pongan en riesgo el desarrollo de la actividad y supongan afectaciones a los derechos humanos.

Por su parte, a nivel de los gobiernos locales resulta un aporte importante para consolidar la democracia y disminuir las brechas sociales en la medida que incorporan las agendas de los actores directamente vinculados y se genera un proceso de inclusión política y social. Al respecto, como recomendaciones y propuestas Remy señala:

Los mecanismos de participación ciudadana, particularmente en los gobiernos descentralizados, pueden ser un elemento clave para que la sociedad peruana logre consolidar su democracia, controlar la excesiva influencia de los poderes fácticos (económicos, militares y eclesiales); combatir las extremas desigualdades promoviendo la dotación de servicios públicos con mayor alcance y calidad, y adaptados a la diversidad de situaciones territoriales del país, y generar mecanismos de inclusión política y social en poblaciones sin capacidad de voz política, manejadas como objeto de clientela o restringidas a la protesta (y la represión) como mecanismos para obtener bases mínimas de igualdad y derechos (Remy 2011: 74).

1.2. Estado de la cuestión: La protesta y el conflicto social en contextos mineros

1.2.1 El conflicto social y la protesta en Latinoamérica

Desde Latinoamérica varios autores(as)⁵ han concentrado su mirada en la explicación de la protesta social, analizando los factores que dan origen, identificando los vínculos estrechos entre las reformas institucionales y estructurales, la importancia que adquieren los actores en nuevas formas de movilización y acción colectiva que se dan a distintas escalas. Es en este marco mayor de suma complejidad que los autores buscan entender la conflictividad suscitada entre comunidades y actividad extractiva, como actores centrales del conflicto.

En los ochenta, Nun (1989), señala una entrada pionera a esta mirada de la complejidad del movimiento social, afirmaba que el mundo de la vida de los oprimidos ya no es el mero espacio de la reproducción social, sino que este se halla atravesado por múltiples puntos de ruptura con el orden dominante que se va a expresar por medio de distintas formas de expresión y acción.

Durante la década de los noventa el eje de la conflictividad social empieza a dar un giro de los llamados conflictos entre el capital y el trabajo, que ahora serían catalogados

⁵ Desarrollaré los alcances presentados por la Defensoría del Pueblo, Secretaria de Gestión Social y Diálogo - VGT, Farinetti, Num, Levy, Garcés, Calderón, Acosta, Saade, Grompone, De Echave, Tanaka.

como conflictos laborales, hacia los conflictos de carácter socio ambiental, donde el centro de la disputa empieza a ser el uso, manejo o control de los recursos naturales por parte de distintos actores.

Este tipo de conflictividad relievaba temas que antes, en el marco de la conflictividad social conocida, no afloraban en toda su extensión. Los actores movilizados ponen ahora en el centro de la agenda la defensa del medio ambiente, de recursos naturales como son el agua, la tierra, el aire, combinando en dicha agenda otros temas como la remediación de pasivos ambientales, pero también la inclusión en los beneficios que podían eventualmente derivar de la propia actividad extractiva.

Estos conflictos emergen como “estallidos sociales” desbordando los ejes a partir de los cuales se pensaban los movimientos sociales, la crisis del momento repercutía también sobre la crisis de los paradigmas del movimiento obrero. El problema no radicaba en lo real, sino también en lo conceptual (Farinetti 2002: 73).

El origen de la nueva conflictividad social en América Latina es puesta en perspectiva histórica y es identificado un elemento central para entenderla, situado en el núcleo de la atención desde inicios de la década de los ochenta en que son puestas en marcha las llamadas reformas estructurales dictadas desde el llamado Consenso Whashington, que buscaría poner fin al proceso de desarrollo económico e industrial impulsado por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la predominancia del Estado como agente central. En tal sentido, fueron impulsadas una serie de políticas orientadas básicamente a la apertura comercial, la liberalización de los mercados, la desregulación financiera y la privatización de las empresas públicas.

En tal contexto el Estado pasa a cumplir un rol eminentemente regulador, fortaleciendo en el escenario el rol del sector privado. Para el caso peruano esto sucedió durante el primer gobierno de Fujimori. El efecto regresivo de estas políticas abrió el escenario a una nueva ola de la protesta social no encasillada necesariamente a lo que en décadas pasadas acontecían en las coordenadas del capital y el trabajo. Muchos de estos movimientos alzaron su voz frente a la crisis, surgieron nuevas formas de organización y expresión.

De acuerdo a Levy (2002), la mayoría de estas expresiones del conflicto fueron moviéndose entre canales institucionales y no institucionales. Estas nuevas dimensiones del conflicto social y del comportamiento colectivo señalaron las debilidades y los límites de los procesos de democratización y la institucionalización de sus mecanismos formales.

Entre los primeros años de la década actual empiezan con un mayor nivel de sistematicidad a buscar entender la nueva lógica y dinámica de la protesta social reciente en América Latina. Es cuando empiezan a incorporarse nuevos paradigmas o componentes de nuevos paradigmas para acercarse con nuevos ojos a lo que algunos llamarían la conflictividad luego del movimiento obrero⁶. Como señala Garcés (2012), estos movimientos considerados como una acción colectiva constituida desde la sociedad civil o desde lo social, para hacer visible un malestar o diversas demandas al Estado y sus instituciones y representantes o contra otro actor sobre el cual también prefigura una protesta o reclamo, son considerados como un “nuevo despertar” de la sociedad.

Entrada la nueva década contamos con mirada más de conjunto, que buscan dar cuenta de la “nueva protesta social” en América Latina. Una premisa de entrada de estos nuevos entendimientos de la protesta es que la democracia en la región debe considerarse como un orden conflictivo, que más bien las protestas sociales han sido portadoras de democracia y que más bien la conflictividad hay que entenderla como parte de los procesos de cambio.⁷

Cuando se analizan las tendencias, los conflictos se mueven alrededor de la reproducción social, los de carácter institucional y de gestión estatal, los conflictos culturales y el conflicto en la red (Calderón 2012: 16). Desde otra orilla, este nuevo escenario de la protesta social es entendido a partir de las profundas inequidades económicas, sociales, políticas, así como por la resistencia de las élites, apoyadas por las potencias internacionales, a ceder privilegios.

Al respecto Acosta (2011), señala que uno de esos aspectos tendría que ver con el desigual acceso a la tierra como demanda clave, atizado esta vez por lo que algunos llaman la “segunda conquista”, en la que el nuevo desarrollo del capitalismo extractivo busca expandirse por los territorios rurales a lo largo de América Latina.

Intentado tener una visión agregada de la conflictividad socio ambiental para América Latina, un estudio comparado elaborado por la Comisión Económica para América

⁶ Con relación a la pérdida de la centralidad del movimiento obrero, señala que no existe un único actor social para la emancipación que pueda acuñarse la lucha contra el neoliberalismo. Además, que el mundo del trabajo está fragmentado y diversificado, extendiéndose los conflictos más allá de la esfera laboral. Lo cual no implica que el conflicto laboral tradicional haya desaparecido, este sigue constituyéndose un polo de conflictividad fuerte y viene adquiriendo una nueva centralidad en la medida que la valorización del capital se extiende a todos los ámbitos de la sociedad. Iglesias, Mónica (2011). Teoría en movimiento: más de una década de pensamiento crítico. Bs. As: CLACSO.

⁷ Silva, Be (2017).” Democracia y conflicto: la democracia como movimiento histórico”. Polis [En línea], 46. Publicado el 08 junio 2017, consultado el 28 de noviembre 2019. URL: <http://journals.openedition.org/polis/12279>

Latina y el Caribe (CEPAL), explica que los conflictos socio ambientales en Colombia, México y Perú, han sido, en general, de dos tipos: a) entre las compañías mineras y las comunidades afectadas; b) entre niveles de gobierno, especialmente entre el gobierno central y las autoridades locales para el reparto, uso y manejo de los recursos generados por la actividad extractiva.

Esta lógica conflictiva ha venido desarrollándose en el marco de una normatividad e institucionalidad que alentó las inversiones en este sector, alentado también por el *boom* de los precios de los minerales o *commodities*, lo que impulsó de manera especial las inversiones sin necesariamente existir en contraparte un maduro esquema institucional de salvaguardas sociales y ambientales. La inversión en este sector minero, señala Saade (2013) vino asociada a impactos ambientales poco controlados, problemas territoriales, vinculados en muchos casos a una falta de consulta previa e informada, en algunos casos a violación de los derechos humanos y la ausencia en muchas empresas del desarrollo de estrategias de responsabilidad social y ambiental. A todo esto, suma la lucha por lograr mayores beneficios tanto por parte de las comunidades, las empresas y el propio Estado en todas sus instancias sub nacionales.

1.2.2 El conflicto social y la protesta social en Perú

Con relación a la conflictividad que emerge en torno a la disputa de los recursos naturales - denominados conflictos socioambientales - en el Perú es posible reconocer el esfuerzo por entender esta nueva conflictividad. Se empieza a entender, este fenómeno social desde una entrada no exclusivamente estructural. Son ahora más variables las que se consideran para el entendimiento: de carácter económico; social; político; cultural.

Los escenarios son complejos, los actores en disputa manejan distintas agendas, unas explícitas, otras no tanto. La sociología, la ciencia política, la economía, la antropología han aportado sus cuotas respectivas y así, uno puede hasta concentrarse en un conjunto acotado de variables para profundizar el análisis, sin por ello perder la visión general. Si a estas alturas hay algo que reconocer en estos estudios es que poco a poco va quedando claro que los conflictos no es posible explicarlos porque hay actores a favor y en contra. Unos a favor de las actividades extractivas y otros en contra, como muchas veces los poderes fácticos tratan el tema. Para profundizar en estos temas, a continuación, desarrollo la aproximación del conflicto desde el Estado y las perspectivas académicas para comprender el conflicto y protesta social en el Perú.

a. La aproximación estadística. Los conflictos según la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo del Viceministerio de Gobernanza Territorial

A nivel nacional tenemos dos instituciones oficiales que recogen información sobre los conflictos sociales que se suscitan en el país: la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD), del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Cabe mencionar que ambos privilegian en su análisis diferentes perspectivas y metodologías. Desde el 2004, año en el que inicia la Defensoría del Pueblo el monitoreo de conflictos sociales, da cuenta que los conflictos de tipo socioambiental representan cerca del 70% del total de conflictos sociales reportados a nivel nacional, siendo los actores primarios en disputa, empresas extractivas y comunidades de su área de influencia.

Por otro lado, en el informe Willaqniki Nro. 1, la entonces Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - ONDS, sostiene que los conflictos en torno a industrias extractivas representaban el 62% del total registrado, los actores predominantes: comunidades campesinas, en el caso de la minería, cuya actividad principal es la agricultura, en escenarios de pobreza y débil presencia estatal. En el reporte mensual “Willaqniki Nro. 9”, da cuenta que el 42% de los conflictos sociales están vinculados a la minería; 14% a la gestión de bienes y servicios; 12% a hidrocarburos; 7% a infraestructura; 5% agropecuarios y forestales y el 5% restantes, energéticos, demarcación territorial y otras actividades.

Con relación a la causa de los conflictos, la Defensoría del Pueblo en el Informe Extraordinario “Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú, busca explicar las causas de los conflictos socio ambientales, entre los cuales menciona, el temor justificado de la población frente a la potencial contaminación producto del desarrollo de las actividades extractivas; la percepción de injusticia frente al enriquecimiento de terceros a costa de las población históricamente excluida y discriminada; la desconfianza frente a la capacidad del Estado en el ejercicio de su rol supervisor y fiscalizador de las actividades extractivas y promoción de la participación ciudadana; la percepción de la incompatibilidad entre la agricultura y otras actividades económicas; el pasivo e impactos negativos de la actividad extractiva a nivel ambiental, social, organizacional y cultural (2007: 6). La SGSD coincide con esta lectura y añade

la percepción de incumplimiento de compromisos, la débil institucionalidad estatal, la precariedad de los partidos políticos y las fuerzas de la escena política.⁸

En cuanto a las protestas que plantean una oposición radical en contra de la actividad extractiva, la PCM, explica que son en un número reducido, en proyectos en fase de exploración a cargo de empresas *juniors* que no habrían tenido un adecuado manejo de sus relaciones comunitarias. En cuanto a la participación de las autoridades locales, estas lideran o apoyan las protestas, ayudando a canalizar el sentir de la población, a potenciar la protesta y a canalizarla por la vía del diálogo. Resalta que cuando las organizaciones comunales conservan sus capacidades para movilizar a sus integrantes y ejercen un rol de defensa frente a terceros, sus posibilidades de que sus intereses colectivos se representen son mayores.⁹

Con relación a las cifras, para setiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo, registra 184 conflictos sociales a nivel nacional, de los cuales 122 son de tipo socio ambiental¹⁰. Por otro lado, SGSD, para este mismo mes, identificó 146 casos a nivel nacional, de ellos 46 casos en encuentran en Preconflicto; 18 casos en Conflicto; 56 casos en Posconflicto.¹¹

Estas dos entidades públicas, una dependiente del Poder Ejecutivo y la otra, un organismo constitucionalmente autónomo, en atención a sus competencias despliegan diferentes estrategias de intervención privilegiando los enfoques de prevención y gestión. Si bien, a la fecha persiste el acento puesto en cuanto al número que contabilizan mensualmente ambas instituciones, a nuestra lectura, lo preocupante no radica en el número de conflictos existentes, sino es no contar con instancia que logren que estos conflictos se conviertan en oportunidades de desarrollo y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, que pasa por contar con estrategias claras, que atiendan

⁸ Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 07.

⁹ Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 11.

¹⁰ La Defensoría del Pueblo frente a los conflictos sociales despliega sus facultades de defensa y supervisión para prevenir e intermediar a fin de evitar situaciones que puedan amenazar o violar derechos fundamentales, así como abrir el camino a procesos de diálogo que ayuden a solucionar un conflicto social. Estos datos provienen del 187º Reporte de Conflictos Sociales: Defensoría del Pueblo, Lima, 2013.

¹¹ La SGSD se constituyó el 2017, desde diciembre de 2012 a diciembre de 2016, estuvo a cargo de la Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad de la PCM. Es la actual instancia que desde el Estado está a cargo del abordaje de los conflictos sociales en el Perú, tiene como objetivos contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país. A través de su reporte mensual "Willaqniki", da cuenta de la manera cómo el Estado aborda los conflictos en el país, pone en manifiesto el enfoque desde el cual se aproxima a los conflictos, cómo los entiende, cómo organiza su estrategia de intervención y registra los casos sobre los que viene trabajando.

los temas de coyuntura y fondo, con la participación activa de los actores sociales. Aspectos que son estudiados en el caso de Espinar, un conflicto activo, de tipo socioambiental en diálogo, para la Defensoría del Pueblo y para la PCM, un conflicto en etapa de post – conflicto de tipo minería.

b. Perspectivas académicas

Una novedosa entrada para comprender la conflictividad socioambiental en el Perú viene planteada desde la ecología política (Bebbington 2007; 2013). Este es entendido como un paraguas bajo el cual conviven varias tradiciones y líneas de investigación política y ecológica. Desde sus inicios, este enfoque buscó combinar el análisis crítico de la economía política con una preocupación por el medio ambiente, su gobernanza, uso y transformación. Una idea fuerza de esta perspectiva analítica plantea que no se puede entender la ecología, sin entender primero la economía política; es decir, sin especificar las relaciones de poder y desigualdad que determinan quiénes tienen acceso a los recursos naturales y quiénes no lo tienen o, finalmente, quiénes son los que determinan el sentido de su uso, manejo y control.

Con relación a la protesta social se explica como una acción colectiva en la que un grupo de ciudadanos se movilizan en pos de algún objetivo, recurriendo a procedimientos no institucionales. Son casos en los que los actores perciben que los caminos de solución no constituyen una opción satisfactoria y que, además, pueden movilizarse. Con esto último llamamos la atención sobre los costos de la acción colectiva y la necesidad de disponer de recursos y contar con una organización para seguir sus objetivos (Grompone, y Tanaka 2009: 383)

En cuanto al surgimiento de la protesta social, De Echave y otros, en un estudio comparativo de seis casos considerados como emblemáticos vinculados a proyectos mineros de gran envergadura, explica que las protestas tienen sus orígenes cuando la población percibe amenazas o potencial afectación, lo cual puede constituir en un incentivo para organizarse o movilizarse; sin embargo, para ello es necesario que la población tenga capacidad de articulación, construir organizaciones y coordinar acciones. En cuanto al grado de articulación depende de ciertos factores, entre ellos, la existencia de tradición organizativa, la existencia de intermediarios, denominados también *brokers*, y del apoyo externo, tales como ONG, Iglesia, partidos políticos, entre otros, que asumen los costos de la acción colectiva y visibilizan las demandas en la arena política nacional o internacional. En cuanto a la dinámica de la protesta, esta será

débil o esporádica cuando existan altos niveles de fragmentación social o una percepción de baja magnitud de afectación de las actividades mineras, también, cuando coincidan débiles capacidades de acción colectiva y percepción de riesgos importantes o elevados grados de afectación minera. Por otro lado, cuando la población cuente con mayor nivel de organización social con percepción de algún tipo de afectación, la movilización será de mayor magnitud, para negociar con las empresas mejores condiciones, sin necesariamente cuestionar la viabilidad de las operaciones¹². Finalmente, estaremos frente a conflictos recurrentes y abiertos, cuando la población cuenta con capacidad de organización y movilización con percepción de altos grados de afectación (2009: 392- 393).

De Echave y otros (2009), plantean que no hay una relación recurrente entre protesta y conflictividad. Puede haber conflictividad sin protesta. Altos niveles de afectación, pero escasa articulación social. Los autores explican que las protestas se presentan en la medida que existan conflictos de fondo. Otra de las entradas para entender la conflictividad socioambiental es la planteada por Bebbington (2007), es preciso atender que ha operado una nueva configuración del territorio rural, ahí en los países en los que se ha expandido la actividad extractiva (minera), que es distinta a la existente antes de la década de los noventa, y que estos cambios están vinculados a determinados procesos como: la neoliberalización; transnacionalización, desintegración, reterritorialización y la movilización.

En tal sentido, entender el conflicto desde esta perspectiva considera, entre otras cosas: cómo a partir de la neoliberalización se generaron una serie de reformas institucionales y cambios en los derechos de acceso y de control de los recursos naturales. La creciente presencia de actores globales dentro de procesos de cambio en espacios locales. La desintegración que tiene que ver con la transformación y redefinición de las economías políticas de las comunidades y otros espacios locales. El cambio de los patrones territoriales, sobre todo de áreas rurales, que resultan de su inserción en espacios económicos más amplios.

Desde una lectura más conservadora algunos autores han buscado entender la conflictividad social actual. Al respecto, Ferreira y Tincopa (2019) plantean una visión respecto a la naturaleza del poder de los conflictos vinculados a las actividades extractivas. Señalan que los conflictos son disputas canalizadas en múltiples dimensiones y ámbitos simultáneos, en algunos casos los recursos económicos y

¹² Según el estudio realizado, para los autores los casos de Huarney en Ancash y Tintaya en Espinar tienen esta característica.

acceso a las élites políticas de las empresas, pueden ser decisivos, pero en otros no, por el poder de influencia de los denominados “activistas antiminereros”, que ejercen dominio sobre la población del área de influencia de los proyectos y para ello construyen una narrativa que utilizan en la lucha política.

En esta misma línea, Mendonça (2017) menciona como principales factores que suman para activar la conflictividad minera lo siguiente: el accionar de los grupos hostiles a la minería; la dualidad de las economías locales; las limitaciones de las estrategias de interacción social de las empresas; y las deficiencias del marco institucional y del Estado. Dentro de los grupos conflictivos, identifican a dos tipos: organizaciones políticas y ONG, que por motivos de ideología y contraposición de intereses están en contra de la minería; y a los “emprendedores destructivos”, que básicamente por satisfacer sus intereses económicos buscan generar dinámicas de extracción de rentas. El accionar de estos actores contribuye al surgimiento, escalamiento y permanente de dichos conflictos. Ambos autores, resaltan el poder de agencia de los activistas como impulsor del conflicto.

Desde una mirada más de carácter estructural considero importante mencionar el texto desarrollado por De Echave y otros (2009), los cuales explican que a los inicios de los noventa se dio inicio a un nuevo ciclo de expansión de la explotación de los recursos naturales en el Perú, facilitando por las profundas reformas neoliberales impulsadas por el gobierno de Fujimori. Estas reformas estructurales tuvieron que ver el reconocimiento masivo de privilegios a las empresas transnacionales, que hicieron en gran medida el *boom minero*.

Para concluir en esta sección resalto lo señalado por Bedoya y otros, con relación a los conflictos de tipo socioambiental y los asuntos en disputa, que estos giran mayormente en torno a la posibilidad de obtención de mayores beneficios de la presencia minera, acceso a servicios públicos de calidad, el respeto de los modos de vida, participación en la toma de decisiones, afectación a la salud, así como el cuidado de los recursos naturales, para el desarrollo de actividades económicas tradicionales (agropecuaria y ganadera) como a la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras (2014: 44).

En cuanto a la relación entre conflicto y protesta, no hay una relación automática, dado que puede haber conflictividad sin protesta, afirmación que es corroborada por las dos entidades públicas que reportan mensualmente la situación de los conflictos sociales en el país y las acciones colectivas desarrolladas. Las protestas se presentan en la medida

que existan conflictos de fondo sin resolver y asuntos de coyuntura – como las mencionadas líneas arriba - que las alienten. Estas requieren un detonante específico dado por la coyuntura, temas que explicaremos a continuación tomando en consideración la literatura revisada para la presente investigación.

1.3. Marco teórico. Oportunidades políticas, participación ciudadana y protesta social

Este subcapítulo presenta diferentes conceptos y enfoques teóricos que servirán para el análisis del caso estudiado. Para abordar la acción colectiva contenciosa explico los alcances teóricos trabajados por Tarrow y Melucci; luego presento las principales teorías desarrolladas para analizar e interpretar la protesta social enfocándome en la de carácter socio ambiental. Sin embargo, considero importante también hacer referencia a los marcos analíticos de la teoría de las oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos trabajados por autores como McAdam, McCarby y Zald.

Si bien la categoría de movimiento social fue predominante en las ciencias sociales en la década del sesenta al noventa, como menciona Caballero (2009), esto fue sobre todo por su asociación con el avance de los procesos políticos de transformación revolucionaria, con la crisis de los modelos socialistas, la pérdida de legitimidad y liderazgo de partidos y movimientos sociales, el concepto de conflicto social adquirió mayor predominancia. No obstante, el concepto de movimiento social sigue vigente bajo enfoques variados y en nuevas circunstancias, porque desarrolla y enriquece la valoración de los conflictos sociales como una expresión de disputas por el poder, permite entender el paso de un conflicto local hacia una expresión mayor de acción colectiva por la existencia de redes, la acción racional de sus líderes y la oportunidad política que se presenta ya sea por la acción del estado o la voluntad política de los actores.

Desde la ciencia política, Garcés (2012) señala que los movimientos sociales han sido vistos como movimientos de protesta; los sociólogos, los entienden como diferentes formas de acción colectiva o de conflicto social; para los historiadores, se tratan de revueltas, rebeliones, motines. De estas diferentes interpretaciones prestaremos especial énfasis a dos líneas teóricas predominantes para explicar este fenómeno social.

La primera, desarrollada a partir de la década de los sesenta a través del enfoque norteamericano, cuando aparecieron teorías como la “privación relativa”; la teoría de la movilización de los grupos de intereses económicos y la del *free rider*; la teoría de la elección racional y la movilización de recursos desarrollado por autores como Mac Carthy y Zald (Garcés 2012: 10). Charles Tilly incorporó como definición la acción colectiva y las acciones contenciosas; Tarrow, desarrolló los ciclos de movilización, repertorios de acción colectiva y oportunidades políticas.

De otro lado, está el llamado enfoque europeo, como segunda línea teórica. En este campo tenemos autores representativos como a Alain Touraine y Alberto Melucci. El primero, planteó que los movimientos son acciones colectivas que oponen a actores sociales entre sí; se traduce en un conflicto entre grupos sociales, que va más allá de una lucha de intereses y pone en tela de juicio un sistema de poder. Melucci, introduce la noción de creencias colectivas, redes de relaciones sociales y realización de inversiones emocionales (Garcés 2012: 37).

Autores como McAdam, McCarthy y Zald (1996), han propuesto un estado de la cuestión referida a la perspectiva de los movimientos sociales concentrándose en tres grupos de factores: La estructura de oportunidades políticas; las estructuras de organizaciones, tanto formales como informales; y los marcos interpretativos culturales.

Recientemente, autores como Goodwin et al (2000) identifica a los vínculos afectivos, emociones morales y emociones compartidas como movilizadores del sujeto en la protesta y los procesos políticos, independientemente de su identidad o condición socioeconómica.

A partir de este muy general recorrido de las líneas teóricas contemporáneas más importantes que explican este fenómeno social complejo como son los nuevos movimientos sociales y la acción colectiva, me centraré en particular en los marcos analíticos de la estructura de oportunidad política y acciones contenciosas que explican la protesta social que a continuación desarrollaré.

1.3.1. La perspectiva de la acción colectiva y la protesta social: estructuras de oportunidad política, marcos interpretativos, estructuras de movilización, acciones contenciosas

Para analizar el surgimiento y desenvolvimiento de los movimientos sociales los expertos destacan tres grupos de factores: a) Las formas de organización (formales

como informales) a disposición de los contestatarios; b) La estructura de oportunidades políticas y las limitaciones que tienen que afrontar los movimientos sociales; c) Los procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción; desarrollado por autores como McAdam, McCarthy y Zald (1996) que describimos seguidamente:

- a. *Estructuras de movilización*. Son aquellos canales colectivos, tanto formales como informales, mediante los cuales las personas pueden movilizarse e involucrarse en la acción colectiva. Indican que el problema más relevante en la relación al surgimiento de un movimiento social es si los contestatarios cuentan con estructuras de movilización lo suficientemente fuertes como para poner en marcha el movimiento. La existencia de instituciones, organizaciones u actores externos que colaboren se hacen necesarias para impulsar la acción colectiva.
- b. *Oportunidades políticas (OP)*. Trabajadas principalmente por autores como Tilly, Tarrow y Mc Adam, que señalan la importancia del sistema político a la hora de explicar las oportunidades que los actores reconocen para movilizarse. Las OP en este caso son las condiciones del escenario político las que influyen decisivamente en el surgimiento y desarrollo de un movimiento social. Para McAdam, McCarthy y Zald (1996), la estructura de oportunidad es definida como el grado de probabilidad que tienen los grupos de acceder e influir sobre el poder político. De acuerdo a Sidney Tarrow(1998), las oportunidades políticas son dimensiones consistentes, que no necesariamente son formales, permanentes o nacionales, que fomentan la acción colectiva entre la gente. McAdam (1996), resume cuatro aspectos para aclarar las dimensiones relevantes de la estructura de oportunidades, rescatando los alcances realizados por autores como Brockett (1991), Kriesi y otros(1992), Dieter Rucht (1996) y Tarrow (1994), resaltando los siguientes puntos:
 - El grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado.
 - La estabilidad o inestabilidad de las alineaciones entre las elites, alineaciones que ejercen una gran influencia en el ámbito de lo político.
 - La presencia o ausencia de aliados entre las elites.
 - Capacidad del Estado y su propensión a la represión. (McAdam 1996: 55).
- c. Los *procesos enmarcadores o marcos de interpretación*. Son considerados como construcciones sociales que funcionan como filtros para interpretar la realidad. Mc Adam, McCarthy y Zald (1996) explican que la existencia de discursos que

presenten los reclamos para atraer seguidores y el apoyo del público es necesaria para sostener el movimiento. La construcción de estos marcos interpretativos por parte de los movimientos sociales actúa como estrategias que conducen a la movilización para transformar esa visión colectiva que tienen de la realidad, esta visión colectiva ayuda a legitimar y fomentar la acción colectiva.

Como uno de los teóricos que desarrolla la noción de acción colectiva he desarrollado las formulaciones trabajadas por Melucci. El autor propone que “la acción colectiva es considerada resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones” (1999: 43). En este sistema es importante la capacidad del actor de percibirlos e integrarlos en mecanismos de interacción y negociación.

La definición que propone Melucci de movimiento social como forma de acción colectiva abarca las siguientes características. La primera la solidaridad, como la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como miembros del mismo sistema de relaciones sociales. La segunda, la presencia de un conflicto, entendida como la situación de oposición entre dos o más actores por satisfacer sus intereses; y, la tercera, la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema al que los actores direccionan su acción (1999: 47). Considerando estas dimensiones analíticas podríamos definir a un movimiento social, cuando nos enfrentamos a la presencia de solo uno o dos de estos rasgos estamos frente a un tipo diferente de actividad colectiva, afirma el autor.

Con relación al surgimiento de la acción colectiva para Melucci (1999), es importante el concepto de estructura de oportunidad política desarrollado por Tarrow para el análisis de la acción colectiva como un sistema y no sólo como una creencia o un conjunto de interés. El autor explica que la acción colectiva surge en respuesta a los cambios en las oportunidades y restricciones políticas, y sus participantes responden a una variedad de incentivos: materiales e ideológicos, partidistas y grupales, prolongados y episódicos. Los actores que poseen limitados recursos pueden actuar colectivamente, aunque sea de forma esporádica, aprovechando estas oportunidades mediante repertorios de acción conocidos.

En relación con las acciones contenciosas, Tarrow (1998) señala que los organizadores de la acción colectiva utilizan la acción contenciosa para aprovechar las oportunidades políticas, crear identidades colectivas, agrupar a las personas en organizaciones y movilizarla contra los adversarios.

Las acciones contenciosas suelen caracterizarse por la interrupción, la obstrucción o la introducción de incertidumbre en las actividades de otros. En cuanto a la acción colectiva contenciosa y los movimientos sociales, explica que “La acción colectiva contenciosa está en la base de los movimientos sociales. Esto no obedece a que los movimientos sean siempre violentos o extremistas, sino a que la acción colectiva es el principal recurso, y con frecuencia el único que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipado o a Estados poderosos” (Tarrow 1998: 24).

Por otro lado, Goodwin, Jasper y Polleta (2001), coordinaron un libro que recopila trabajos para explicar el enfoque de las emociones en la aparición, dinámicas e impacto de los movimientos sociales. Los autores y colaboradores desarrollan la dimensión de las emociones en el estudio de movimientos sociales y protestas, como uno de los paradigmas alternativos. Analizando su influencia en la acción política y el compromiso político; en la construcción y mantenimiento de la identidad colectiva; en la formación, ruptura o decline del movimiento; en el proceso de transformación de conciencia y de conducta; su potencial movilizador y desmovilizador; en su vinculación al estado y las instituciones; el papel de las emociones como constructos sociales, culturales y políticos, entre otros. Plantean repensar los paradigmas clásicos del estudio de la acción colectiva, los procesos de enmarcación, oportunidades políticas, formación de identidad y repertorios de la protesta, para así introducir nuevos elementos para explicar la relación entre los procesos emotivos y las explicaciones existentes sobre la movilización.

Con relación al poder, las resistencias y rebeliones, Scott (1990) manifiesta que el espacio social es como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que están dentro de él y como un campo de luchas al interior de la cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, aportando a conservar o transformar su estructura. Para conocer las relaciones de poder es necesario tener un estado de creencia sobre cómo están estructuradas, que no hay una sola verdad, sino que ésta depende de la percepción o posición social de cada individuo. Que cuanto más grande sea la desigualdad de poder entre los dominantes y los dominados, cuanto más arbitrariamente se ejerza el poder, el discurso público de los dominados adquirirá una forma estereotipada y ritualista. En cuanto a la eficacia de la resistencia, al estar desprovista de proyectos políticos, no conduce a cambios, por ello no llegan a ser revoluciones eficaces. Sobre su estudio resalta que los movimientos sociales deberían ser estudiados en los momentos de

calma aparente, y no solo enfocarse en los momentos de crisis y convulsiones sociales, que la resistencia germina en procesos de larga duración, en momentos de calma social aparente, propone que, si estudiamos la resistencia como un continuum, podríamos tener una comprensión más profunda de las rebeliones (Henríquez 2017: 8).

Entendiendo las oportunidades políticas y la protesta social: marcos conceptuales

Los conflictos sociales, los movimientos sociales, la acción colectiva y protesta resultan complejos de definir conceptualmente por la diversidad de alcances teóricos que buscan comprender dichos fenómenos. A partir del recorrido teórico previo consideramos las diferentes aproximaciones teóricas que explican las condiciones que permiten su nacimiento y su desenvolvimiento. Tomando como referencia lo planteado por autores como Tarrow, Melucci, Mc Adam, McCarthy y Zald, para fines de la investigación, considero necesario aterrizar en las nociones con las cuales estudiaré la protesta social en la provincia de Espinar en el periodo 2011 – 2013.

En cuanto a la definición de acción colectiva contenciosa, utilizo la noción desarrollada por Tarrow, quien explica que la acción colectiva contenciosa es una de las formas que adopta la acción colectiva y se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y conduce su accionar de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades (1998:24).

Tarrow explica también que los organizadores utilizan la acción contenciosa para aprovechar las oportunidades políticas, crear identidades colectivas, agrupar a la gente en organizaciones y movilizarla contra adversarios más poderosos. En esta línea hare uso de la categoría de protesta social como una expresión de la acción contenciosa.

Con relación a las oportunidades políticas y la acción colectiva tomo en cuenta la explicación propuesta por Tarrow, que considera el surgimiento de la acción colectiva como respuesta a un cambio en la pauta de las oportunidades y restricciones políticas, que mediante el uso estratégico de las acciones colectivas genera nuevas oportunidades (1998:45). Los cambios en la estructura de las oportunidades y las restricciones políticas crean los principales incentivos para iniciar nuevas etapas de acciones colectivas. Una vez iniciadas las acciones se generan nuevas oportunidades

para los actores que se incorporaran seguidamente, al igual que para los oponentes o aquellos que ostenten el poder.

Si bien la propuesta de analizar los movimientos sociales a la luz del contexto político es un aporte pertinente porque permite explicar el momento en que estos surgen, también permite explicar la estructura formal que tomará la acción colectiva, dado que esta se verá determinada por el tipo de oportunidad que se ofrezca y las ventajas que tengan para aprovecharlas. Privilegiamos en nuestro análisis esta variable porque las estructuras de movilización y los procesos enmarcadores están vinculados con las oportunidades para explicar el surgimiento y desarrollo posterior de la acción colectiva.

1.3.2. De la participación ciudadana a la protesta y al conflicto: marco conceptual

Con relación a los factores institucionales como incentivo para la politización de los actores, autores como Meléndez (2012) aluden que en los últimos treinta años las distintas reformas institucionales han configurado los marcos políticos de los gobiernos sub-nacionales. Resalta dos procesos en especial, el decreto legislativo 776 (1994), proceso que sienta las bases económicas para el sustento de las municipalidades por la transferencia de recursos y; la reforma descentralista (2002), que impulsa la creación de instancias de gobierno regionales y el establecimiento de mecanismos participativos para la rendición de cuentas y administración de los presupuestos. El autor también señala que las reformas institucionales en contextos de cambios estructurales en la sociedad peruana (activación económica y política en los niveles de gobierno) han venido generando mayores y distintos incentivos para la participación política.

Por su parte, Arellano (2011) explica que los mecanismos de participación ciudadana han perdido su inspiración política original, como promotores de una democracia deliberativa a nivel de base, convirtiéndose en requisitos técnicos para la ejecución presupuestaria o, como recursos para la exigencia de rendición de cuentas o instrumentos políticos para destituir autoridades.

En esta misma línea, Remy menciona con relación a los mecanismos de participación ciudadana instituidos los años 2000, que estos están en proceso de desmantelamiento porque las instituciones no han resultado eficaces en su implementación y los ciudadanos no reconocen su propósito. Asimismo, señala que, mejorar la eficacia de los mecanismos de participación, permitiría que formas no institucionalizadas de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones - entre ellas las acciones colectivas disruptivas - pierdan eficacia y legitimidad, impliquen mayores costos en

recursos humanos o materiales y por ende su manifestación sea más esporádica (2011: 74).

En este punto, Meléndez (2004) afirma que la existencia y uso de los mecanismos formales de participación ciudadana disminuyen las posibilidades de conflicto social, comprobando que al contrario de lo que se creería, aparentemente los espacios de participación fueron constituyéndose en la arena de disputa política abierta, sobre todo en el tipo de conflictos que enfrentan a ciudadanos y autoridades locales y regionales. Ello puede expresarse en la apelación al mecanismo de revocatoria de autoridades, que últimamente ha sido bastante utilizado, tanto así que, durante el 2004, de las 194 provincias en el país, en 95 (49%) se realizó al menos una acción de revocatoria; más bien estos mecanismos muchas veces son desbordados y se manifiestan como insuficientes. Explica que pareciera que el sistema político peruano ha venido configurándose de modo tal que fue copado por operadores autónomos, con filiações fluctuantes y con agendas particulares.

En esta misma línea, Arce (2011 y 2015), considera que las variables que pueden explicar el nivel de protesta social son, entre otras, los políticos institucionales. La apertura relativa del sistema político (democracia, participación, pluralismo), produjo un clima más propicio para la movilización social y así han expandido las posibilidades para que los actores sociales consigan sus metas. Explica que los conflictos en torno a las industrias extractivas van más allá que la disputa por los recursos, que tiene como elementos de fondo la fragmentación de la política regional que impide establecer mecanismos de respuestas a las demandas de los ciudadanos y crea incentivos para el uso de estrategias como la confrontación. Esta victoria de “la política en las calles” ha dado legitimidad al uso de la protesta como instrumento de petición, motivando a otros actores a emular estos comportamientos.

Desde la perspectiva de Perla (2011), la movilización social es potenciada por un contexto político que tiene que ver con la reforma descentralista y participativa que genera mayores expectativas de inclusión y voz en la población. Resulta poco probable que los gobiernos subnacionales puedan canalizar este nivel de movilización de una manera ordenada. El acceso a mayores recursos financieros, teóricamente dirigidos al desarrollo local, pueden más bien terminar debilitando aún más la institucionalidad política local.

Vinculado a este tema, Muñoz et al. (2007), propone para explicar en el surgimiento de los conflictos las variables vinculadas a la debilidad o fortaleza institucional de los gobiernos locales. Explica que en aquellos con debilidad y fragilidad de las instituciones

dificultan la acción colectiva organizadas de las comunidades más pobres. contextos Siendo que los reclamos no son debidamente canalizados por los gobiernos locales que significan ganancias poco significativas para la comunidad.

Con relación a los recursos transferidos a los gobiernos locales por concepto de canon, así como por presupuestos sociales de las empresas mineras. Arellano (2011), en su análisis de la minería y conflicto en el Perú, detalla que las transferencias de recursos económicos estuvieron enmarcadas en iniciativas que pretendían mejorar los estándares de vida de la población aledaña que se reflejaron en marcos normativos para las empresas extractivas. Identifica que la puesta en marcha un Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas (NEIE), en la cual se identifican criterios de distribución de los beneficios generados por las operaciones mineras, incentiva que los actores locales utilicen el conflicto para acceder o maximizar su participación en la distribución de esos beneficios.

En estos contextos el incremento del número de conflictos sociales está relacionado, entre otros, al uso o control de las transferencias de la renta minera, en particular del canon. En otro de sus textos, Arellano (2011 y 2014), también, explica que el nivel de conflictividad, alrededor de la renta minera es normal en sistemas políticos como el de Perú, donde el gobierno central está débilmente integrado con las autoridades locales y es percibido como cautivo de los intereses empresariales. En este escenario conflictivo las comunidades han ido logrando mayor capacidad de negociación con el Estado y las empresas, incorporando en estas (negociaciones) una agenda localista. La disputa por la renta minera, frente al incremento de presupuestos destinados a transferencias a gobiernos subnacionales bajo la figura de canon minero y de responsabilidad social corporativa, ha contribuido al incremento de los conflictos y a la vez han creado una estructura de incentivos por el que los actores locales buscan beneficios inmediatos y muy concretos antes que cambios sustanciales en el régimen regulatorio de las empresas. Así han ido en incremento los conflictos “redistributivos” frente al descenso de aquellos que era catalogados como “antimineros”.

A dicha interpretación, Bedoya y otros, añade la ausencia de vínculos de intermediación política entre ciudadanos y autoridades que permitan establecer canales para atender y recoger las demandas y aseguren una adecuada representación política. Señala que la debilidad en la representación política da lugar a la emergencia de agentes intermediarios y operadores políticos que incentivan la protesta y promueven una acción colectiva que responde a una correlación de fuerzas localizadas y agendas mixtas

(bienes privados y públicos) que tiene dentro de sus características: lo pragmático, fragmentario y circunstancial (2014: 34)

En un reciente artículo Perla, menciona que en los casos que no son de abierta confrontación, ni de total rechazo, el típico encuentro entre empresas mineras y comunidades es un proceso marcado por continuas negociaciones, falta de capacidades, desconfianza y por tantear los límites entre lo que se puede demandar y se puede ofrecer. Asimismo, menciona que cuando las relaciones sociales son sumamente desiguales, las poblaciones locales usan las “armas de los débiles” para quejarse y al mismo tiempo para erosionar la legitimidad de los poderosos; buscan el acceso a beneficios marginales a través de relaciones personales con trabajadores de la empresa a fin de construir una relación de vínculo durable con la empresa, que ha resultado efectiva para que escuchen sus demandas; y han aprendido que las empresas mineras deben cumplir con las altas expectativas ambientales y sociales en el ámbito internacional y que su reputación se puede ver afectada cuando estas no satisfacen los estándares mundiales de responsabilidad social, constituyéndose en recursos para aumentar su capacidad de negociación y presionar para que se comporten con responsabilidades públicas (2017: 122 y 127).

Considero que las explicaciones que sostienen los autores presentados explican dos aspectos que estoy ensayando como hipótesis, vinculados a cómo en un contexto con presencia y recursos derivados de las industrias extractivas y frente a la debilidad de los mecanismos institucionales para responder a las necesidades, intereses, expectativas de la sociedad civil y procesarlos de manera pacífica, la protesta social constituye un recurso legítimo para canalizar demandas. Además, vinculan lo que busco explicar sobre la acción colectiva y el conflicto social, que episodios de protesta no necesariamente configuran en conflictos sociales, pero si procesos sostenidos de acción colectiva en un tiempo y espacio pueden constituir en un conflicto social, como una respuesta a las oportunidades y restricciones de la estructura institucional.

Capítulo II: LA RENTA MINERA Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL DE LA PROVINCIA DE ESPINAR

“En Espinar no somos antimineros, convivimos más de treinta años con la empresa minera y seguiremos conviviendo con la empresa minera” (Ex secretario general del FUCAE).

2.1. Historia, características y dinámica de la Nación K'ana

La provincia de Espinar está a 250 km al sur oeste de la ciudad de Cusco. Ubicado entre 3800 y 4200msnm, entre pisos ecológicos de puna y suni. Las actividades económicas locales más importantes en la zona son la agricultura, ganadería y el comercio. Según el censo 2017, Espinar como provincia cuenta con una población de 57,582 habitantes, de la cual más del 50% de la población es rural, y estas pueblan las 72 comunidades campesinas que están en los 8 distritos de la provincia de Espinar (Alto Pichigua, Condoroma, Coporaque, Espinar, Ocoruro, Pallpata, Pichigua y Suykutambo).

La Municipalidad Provincial de Espinar, en su Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la Provincia de Espinar al 2021 – Prospectiva al 2030, señala que las comunidades viven de la ganadería y la agricultura familiar para el autoconsumo; existen 9,553 unidades agropecuarias que cuentan con una extensión de 400,048.71 hectáreas, destinadas a la crianza de ganado vacuno lechero y el cultivo de pastos mejorados, especialmente en el distrito de Pallpata, Pichigua, alto Pichigua y Ocoruro. En cuanto a la agricultura, esta es básicamente de subsistencia, predominan los cultivos de cañihua y quinua, en el distrito de Coporaque, Pallpata, Alto Pichigua y Pichigua.

Al constituirse la ganadería en una de sus actividades principales, el tema del agua es identificado como sensible. Según el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la Provincia de Espinar al 2021 – Prospectiva al 2030:

“Los estudios del balance hídrico realizados por ANA, para las cuencas de Salado, Cañipía y el Apurímac, registran informes positivos, pero en temporada de lluvias, mas no en temporada de secas. Asimismo, el estudio basal tiene en

sus registros la existencia de tres presas (Suntunta, Apanta y Llancopi) y en construcción dos presas (Pallallaje y Quishco), se estima un almacenamiento de agua de 66MMC año, esta cantidad de agua es insuficiente para las necesidades humanas, agropecuarias e industrial (Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la Provincia de Espinar 2016: 36)

En materia de salud, la Micro Red Yauri cuenta con 01 hospital, 01 centro de salud, 11 puestos de salud y 01 Es Salud. El 2015, según la DIRESA Cusco, registró el 27.20 % de casos de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica. A pesar de los recursos económicos con los que cuenta, entre el 2013 al 2015, tan solo registraron una disminución de 0.9 %. La proporción de anemia en menores de 36 meses registra cifras similares para este año, 73.66% casos en los distritos de Alto Pichigua y Pallpata, siendo la tasa más alta a nivel regional (Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la Provincia de Espinar 2016: 51).

En cuanto a saneamiento básico, si bien el acceso a servicios de agua potable en la zona urbana al 2016 alcanzó el 92.1%; alrededor del 30% de la zona rural consume agua que no es óptima, siendo sus principales fuentes: el agua entubada, manantes, pozos y ríos. En relación a los servicios de red de alcantarillado, para el 2012 un 66.72% no contaba con red pública de desagüe, ubicados en su mayoría en la zona rural (Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la Provincia de Espinar 2016: 57).

En cuanto a su identidad, la provincia de Espinar se denomina heredera de la Nación K'ana, antigua civilización que denominaba parte del territorio antes de ser integrada al Imperio incaico. En la investigación elaborada por Cáceres (2013), el autor explica que en la relación con los Incas del Cusco estos se representan como aliados más que súbditos, por haberlos derrotado y salvado frente a los Chancas. La identidad K'ana expresa la capacidad de la civilización para desarrollarse en un medio agreste, haciendo énfasis en su fortaleza y combatividad (Camacho y Lossio, 2007:154).

Los antecedentes de hechos de protestas en Cusco remontan al siglo XX, el eje de esta era la lucha por la tierra. La zona de Espinar no fue ajena a este proceso y su accionar ejerció un importante rol en el Sur del país. Espinar y Canas fueron escenarios de revueltas campesinas en 1921, 1923 y 1930.¹³ Espinar fue uno de los bastiones más

¹³ Según el texto de Lovón y Echeagaray (1984). En Espinar las rebeliones surgieron en respuesta a la sobreexplotación de pastores de la puna más que por tierras, esta conclusión surge al analizar que en 1969 el número de haciendas no era superior a 45, con aproximadamente diez mil hectáreas de extensión y su productividad era baja.

importantes de la Confederación Campesina del Perú (CCP)¹⁴. La Reforma Agraria afectó a un total de 94,482 hectáreas, pasando aproximadamente 30 mil al dominio de las comunidades campesinas.

Uno de los impactos del proceso de reforma agraria fue la migración de las élites hacia ciudades como Arequipa y Yauri, iniciándose el proceso de urbanización¹⁵. Cáceres, resalta que la reforma impulsó la ciudadanía en el campo, siendo uno de los indicadores la constitución de la Liga Agraria Domingo Huarca Cruz y la Federación Intercomunal de Campesinos de Espinar en 1981. La unificación de ambas organizaciones se dio en 1985, constituyéndose la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), como organizaciones supracomunales de alcance provincial.

Con relación al periodo de violencia política, según el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación- CVR (2003), en el departamento del Cusco se configuraron tres escenarios del conflicto armado interno, destacando las llamadas provincias altas del Chumbivilcas, Espinar, Canchis y Canas. Declaradas zonas de emergencia e instalándose bases militares. Sin embargo, el avance del PCP-SL fue frenado por la presencia y fortaleza de las Federaciones Campesinas de las provincias altas del Cusco. Según declaraciones de un ex secretario general de la Federación Departamental del Cusco, en Espinar la Federación Provincial y las rondas campesinas estaban fuertes e hicieron retroceder a SL (CVR 2003: IV,293).

En cuanto a la historia política electoral, la emergencia de grupos políticos de izquierda y ONG de orientación progresista en la zona se dan en el periodo de la Reforma Agraria. Cabe notar que el partido Izquierda Unida (IU) entre el periodo de 1980 – 2002, ganó las elecciones en los periodos de 1980, 1983,1989. En la década de 1990, la IU experimentó la desintegración, pero sin alejarse de la tradición izquierdista en la provincia (Camacho y Chávez, 2007:159).

En 1993, el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA) ganó las elecciones; en 1998, el Movimiento de Integración K'ana, lleva a la alcaldía a Oscar Avelino Mollohuanca Cruz¹⁶; en el 2002, el APRA asume el sillón municipal; el 2006, el

¹⁴ La Confederación Campesina del Perú se fundó el 11 de abril de 1947. Tuvo un papel fundamental en las luchas de las comunidades campesinas para recuperar las tierras. Véase: <http://confederacioncampesinadelperu.blogspot.com/p/acerca-de-la-ccp.html>

¹⁵ Camacho y Chávez (2007). "La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar, Cusco: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera BHP Billiton Tintaya sin la presencia del Estado". En: Aldo Panfichi (Editor) Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, pp. 147 – 229.

¹⁶ El Sr. Mollohuanca, es economista de profesión y de origen local. Su carrera política tiene como antecedentes en 1998 -1994 como presidente del Partido Unificado Mariateguista; entre 1998 – 1999 y 2003 - 2005, presidente del Movimiento de Integración K'ana (Minka); y, secretario general del

Partido Renacimiento Andino; el 2010, Oscar Mollohuanca retorna al municipio con el Movimiento Tierra y Libertad; el 2015, Manuel Salinas es elegido por el movimiento Siempre Unidos¹⁷; el 2018 Lolo Arenas Arméndariz, actual burgomaestre, es elegido por el partido Democracia Directa.

Como bien menciona Durand (2009), el factor más importante en Tintaya, es el extraordinario desarrollo político del pueblo de la provincia de Espinar, un alto nivel de organización y una disposición a la movilización rápida y efectiva. En esta misma línea, Ccolque y Valdivia señalan con relación a Oscar Mollohuanca - actor político representativo y reconocido - que desde su asunción como alcalde en el 2010, pasó a tener un rol más protagónico en la dinámica del conflicto, desempeñando roles de actor primario de manera conjunta con las organizaciones sociales de la provincia, en la línea de su política de gobierno “gobernar con el pueblo”, característica que remarco desde su campaña, con una apuesta firme con los derechos de los pueblos indígenas, el cuidado de la tierra y la armonía con el medio ambiente. Motivos que lo llevaron a ser considerado por un sector como “antiminero”, opositor al desarrollo y contrario a los proyectos de interés nacional (Ccolque y Valdivia 2015: 251 – 272).

La fortaleza de su organización política de orientación de izquierda es una característica que resalta en la historia y presente político de la provincia de Espinar. Hoy en día las organizaciones tradicionales mantienen su fortaleza, capacidad de organización, convocatoria e incidencia en los temas de agenda provincial. A estas acciones, suma la participación activa de las autoridades locales que - en función a los temas de demandas de la población- ejercen el rol de promotor, convocante o mediador de la sociedad civil movilizada con la empresa minera y el gobierno.

Movimiento Regional Tierra y Libertad a nivel provincial del 2009-2010. (<http://www.infogob.com.pe/Politico/ficha.aspx?IdPolitico=6207451&IdTab=0>)

¹⁷ En las elecciones realizadas el 05 de octubre de 2014, Manuel Salinas Zapata fue elegido el nuevo alcalde provincial de Espinar para el periodo 2015-2018, del movimiento Siempre Unidos. Según los medios de comunicación el Sr. Salinas es reconocido como no tan ambientalista ni antiminero como su predecesor. En su Plan de Gobierno 2015- 2018 se reconocen de orientación liberal de centro. Identifican como problemas en los temas de Gestión y Gobernabilidad que las comunidades campesinas de la provincia no perciben beneficios de los aportes del Convenio Marco, proponen fortalecer los espacios de concertación relativos a la minería, proponiéndose como meta el beneficio a las comunidades por parte de los aportes del Convenio Marco con la empresa Glencore Antapaccay y otras (pág. 50).

2.2. Contexto económico de la provincia de Espinar

Como mencionamos previamente, en la provincia de Espinar las actividades económicas locales más importantes son la agricultura, ganadería y el comercio. Es en este contexto en el cual se insertan los ingresos generados por la minería, que considero importante explicitar con mayor detalle para explicar su relevancia para la población local y posicionamiento a nivel regional.

La Provincia de Espinar históricamente ha logrado un posicionamiento importante en la dinámica económica regional, con una agricultura orientada a diversos mercados: local, regional y nacional; mediante diversos productos agrícolas como la cañihua, papa, quinua y la avena forrajera. Sin embargo, como en la mayoría de las provincias de la región del Cusco la agricultura es intensiva en mano de obra y la producción se realiza de forma casi tradicional, las labores agrícolas son empíricas teniéndose un nivel tecnológico bajo. Esta es una característica que comparte con otras zonas de la región Cusco¹⁸, cuya evolución también ha sido similar, salvo que, en Espinar, la actividad minera empezó a adquirir relevancia desde los años ochenta en adelante.

La provincia de Espinar tiene una aptitud ganadera, la población cría tanto animales menores como mayores, de manera básicamente extensiva, se pastorea en el 83.99% del territorio, siendo de aptitud pastoreable el 52.33% del área provincial, constituyéndose las áreas de uso comunal, de pastoreo mixto y de uso restrictivo durante la época de lluvias (Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar 2009: 30). Ello repercute en la economía familiar, tal como lo expresa uno de los entrevistados consultados:

“Las personas tienen 20 ovinos, 5 ovejitas, 15 llamitas, 3 alpaquitas esto no es suficiente... las comunidades campesinas propiamente aquí viven de su ganadería. El precio de la carne es 7 soles, un cordero a veces llega a 120 o 150 soles, a veces esto no es suficiente para poder educar a un hijo” (secretario general de la FUCAE)

La actividad agrícola es una actividad complementaria a la pecuaria, del total de hectáreas del territorio provincial, el 51,6% está destinado a dicha actividad. Los

¹⁸ Guillén, Jesús (1989). “La economía agraria del Cusco. 1900-1980”. Cusco: CBC. Baca, Epifanio (1983). Cusco, sistemas viales, articulación y desarrollo regional. Cusco: CBC. Monge, Carlos. Investigación sobre el desarrollo regional del Cusco. Cusco: CBC.

distritos que mayormente se dedican a la agricultura son: Espinar, Pichigua, Coporaque y Pallpata. Los cultivos que predominan son la papa destinada al consumo humano y la avena forrajera para consumo de los animales (Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar 2009: 45).

El comercio también es una actividad de relevancia para la provincia de Espinar por la cantidad de PEA que absorbe. Se desarrolla principalmente en la ciudad de Yauri por su ubicación estratégica, y la infraestructura vial existente que conecta Arequipa, Cusco y Apurímac. Los espacios más representativos donde se realiza el comercio son las ferias. Entre las ferias más reconocidas destacan la de Yauli que se realiza los días domingos; los días jueves, la feria Héctor Tejada en el distrito de Pallpata; y en el distrito de Coporaque, la feria de Urinsaya (Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar 2009: 86 - 87). Es en este contexto en el que coexisten la actividad agrícola, pecuaria, comercial, mercantil y minera.

En efecto, Espinar tiene una economía agrícola y pecuaria extendida, pero precaria en términos de generación de ingresos monetarios para una familia promedio de la zona; de ahí que éstas, tienen que considerar manejar un portafolio de actividades que combina lo agropecuario con lo comercial y, en muchos casos, con la migración estacional.

Es en este contexto en el que ingresan los recursos económicos generados por la actividad minera, la cual acarrea una serie de beneficios en términos de incremento de ingresos económicos para algunos sectores, pero también una serie de externalidades en cuanto a la disposición de mano de obra para las actividades del campo.

Frente a este contexto, las empresas mineras presentes en la zona, como parte de su política de relacionamiento comunitario, desde hace varios años atrás, han venido construyendo cobertizos o infraestructura básica para la crianza de ganado, beneficiando a aquellos ganaderos que viven en zonas altas de la provincia. Sin embargo, las demandas de mayor desarrollo productivo y proyectos se mantienen; por ejemplo, la sostenida demanda de infraestructura hídrica para irrigar pastos la misma que está presente en la agenda de todas las protestas contra la empresa minera. De otro lado el temor por la contaminación ambiental es un tema sensible para aquella población basada en una economía agrícola y pecuaria.

Según entrevista realizada al miembro del FUDIE y secretario general de medio ambiente del FUCAE, comenta que los productos del campesinado van al Cusco y Arequipa y ahora, con la contaminación, los productos son observados; la carne de

Espinar no se puede vender fácilmente.

En el territorio de Espinar está el cinturón geológico Andahuaylas-Yauri que es el área económicamente importante de los andes del sur del Perú, éste alberga un sin número de yacimientos de tipo pórfido y skarn con mineralización de cobre, hierro, oro, plata y molibdeno. En esta zona justamente uno de los más importantes yacimientos de cobre fue el yacimiento de Tintaya.

Las primeras referencias de la actividad de la exploración minera datan de los años 1917 y 1918 con la empresa Andes Exploration of Mine, quien determina la existencia de yacimientos cupríferos en la comunidad de Antaycama.¹⁹ Con la puesta en marcha de la mina Tintaya desde inicios de la década de 1980, Espinar es la zona minera de la región Cusco y una de las más importantes del sur del país. En 1985, el proyecto denominado Tintaya inició su etapa de producción y culminó en el año 2012 con el cese de la explotación del antiguo Tajo Tintaya. La operación minera cuprífera se desarrolló a cielo abierto, a 4.100 metros sobre el nivel del mar, compuesta por una concentradora de cobre y una planta de extracción por solventes y electro obtención, entre otros componentes. En materia de conflictividad en este periodo resalto cinco hechos significativos y simbólicos para la población espinarenses: las protestas de 1990, que dieron lugar a la institución del “Día de la dignidad de Espinar”; la movilización hacia la ciudad del Cusco del año 2000, para visibilizar a nivel regional el conflicto con la minería y la agenda de demandas de la población; la instalación de la Mesa de Diálogo el 2002; la suscripción del Convenio Marco, el 2003; y la venta de Tintaya a la empresa suiza Xstrata Cooper, el 2006.

La U.M. Antapacay Expansión de Tintaya²⁰ entra en operación desde el 2012, ubicada en la parte media de la Subcuenca Cañipía, actualmente realiza actividades de extracción de mineral y chancado y en la Zona de Beneficio Tintaya (Intercuenca Media Bajo Salado), procesa mineral para la obtención de concentrados de cobre y la disposición de relaves.²¹ Previa a la entrada en operación de la U.M Antapacay, las acciones de protestas no fueron inusuales, éstas son objeto de estudio de la presente investigación y desarrolladas en el Capítulo IV.

¹⁹ Municipalidad Provincial de Espinar (2009). Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar al 2017.

²⁰ Evaluación de Impacto Ambiental aprobado con R.D. N° 225-2010-MEM/AAM, el 06 de julio de 2010.

²¹ Este yacimiento cuenta con recursos equivalentes a 817 millones de toneladas de cobre, con una ley de 0,52 %, tiene una producción promedio anual estimada de 140.000 toneladas de cobre metálico en concentrados durante la vida útil de la mina, prevista para 25 años.

En los últimos años, específicamente desde el 2016, la Compañía Minera Antapaccay S.A. inició el trámite para elaborar el estudio ambiental de la “Modificación del Estudio de Impacto Ambiental detallado del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco” (MEIA-d Antapaccay), con el objetivo de continuar con la producción de concentrados de cobre y reiniciar la producción de cátodos de cobre. En diciembre de 2019²², el Servicio Nacional para la Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) aprobó las modificaciones propuestas para dar continuidad a las operaciones actuales, que comprenden la expansión de componentes y actividades de explotación y beneficio de minerales de cobre propuestos en la Zona de Explotación Antapaccay, la Zona de Explotación Coroccohuayco - ubicada aproximadamente a 12 km al sureste de la Zona de Beneficio Tintaya, en la Intercuenca Medio Alto Salado- para realizar la extracción de mineral para su procesamiento posterior en las plantas concentradoras de la Zona de Beneficio Tintaya.

Durante el proceso de elaboración, evaluación y luego de su aprobación, la MEIA-d Antapaccay, no ha estado exenta de acciones colectivas de protesta. Las doce comunidades que están ubicadas cruzando el río Salado, que no son parte del área de influencia social del proyecto, piden la nulidad del MEIA-d, demandan ser incorporadas dentro de dicha área, a fin de que se prevean estrategias de manejo ambiental. Por otro lado, las trece comunidades del área de influencia social directa e indirecta demandan al Poder Ejecutivo que implemente el proceso de Consulta Previa. Sin duda la expansión de la conocida mina Tintaya, ahora denominada Antapaccay, retoma y abre frentes conflictivos con las comunidades campesinas de su entorno, que suma al existente – materia de estudio de esta tesis- de carácter provincial.

2.3. La renta minera en la provincia de Espinar y su significancia a nivel regional

La región Cusco dispone de recursos naturales estratégicos como son hidrocarburos y minería. En cuanto a hidrocarburos se extrae gas natural y líquidos de gas natural (Camisea), mientras que, por el lado de la minería, se extrae cobre, oro y plata. Las explotaciones de ambas actividades representan para la región Cusco, una singular fuente de rentas (canon).

Hay que considerar que los aportes de la minería al fisco o tesoro nacional son de distinto tipo: Derechos de vigencia y penalidades, canon minero (proveniente el pago al

²² Modificación del Estudio de Impacto Ambiental detallado del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco, aprobado con R.D. N° 00196-2019-SENACE-PE/DEAR, el 17 de diciembre de 2019.

impuesto a la renta), regalía minera, aranceles, impuesto selectivo al consumo. Además de otros de carácter coyuntural como el Programa Minero de Solidaridad con el pueblo o aporte voluntario y, por último, los fondos sociales o fideicomisos. Para el caso de la región Cusco la principal fuente de renta minera es el canon.

Para el periodo de estudio, según el cuadro N° 2 podemos observar la tendencia de ascenso sostenido del año 2005 al 2012, fuera del periodo atípico de los años 2008-2009, dada la crisis internacional de esos años.

Cuadro N° 2. Evolución del Canon minero. Región Cusco

AÑO	MILLONES DE NUEVOS SOLES
2005	13,939,576
2006	50,427,098
2007	204,663,769
2008	181,804,845
2009	109,590,518
2010	79,721,159
2011	131,344,975
2012	271,291,639

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de los Reportes del Ministerio de Economía y Finanzas.

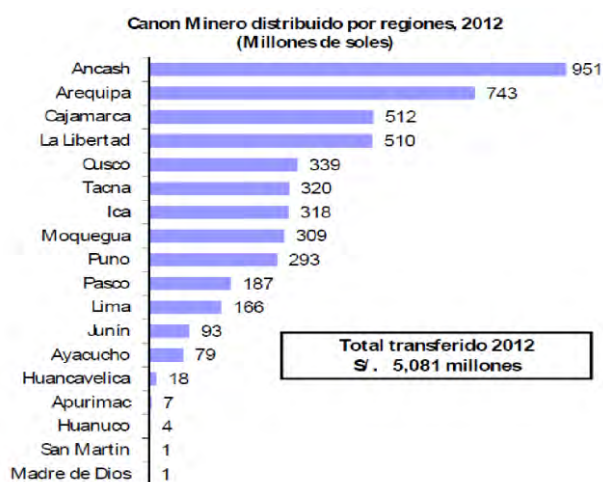
En el año 2010 el monto de transferencias por concepto de canon minero a las regiones ascendió a 3,087,000 de Nuevos Soles, de los cuales 103, 638,758 Nuevos Soles fueron destinados a la región Cusco; esto es, el 3% del total distribuido a las demás regiones receptoras en dicho año. El 2010, Espinar recibió 39, 078,385 Nuevos Soles, que equivalió al 37% del total distribuido al interior de la región.

El año 2011 la región Cusco recibió por concepto de canon, 170, 082,898 Nuevos Soles, de los cuales 127, 579,442 Nuevos Soles fueron redistribuidos entre las provincias y distritos de la región. La provincia de Espinar recibió 63, 321,564 Nuevos Soles.

El grafico N° 4, observamos que, en el año 2012, el total de canon distribuido a todas

las regiones ascendió a 5,081 millones de Nuevos Soles, de los cuales 339, 351,658 Nuevos Soles fueron destinados al Cusco, esto es el 7% del total distribuido en el país. Espinar para ese año recibió 132, 351,461 Nuevos Soles, el mismo que significó el 85.8% del total de su presupuesto. Como es posible observar de la evidencia cuantitativa del grafico N° 5, es importante el flujo de ingresos por concepto de canon para la región. Cusco se ubicó en el 5to. Lugar de las regiones receptoras de canon minero y, cabe considerar, que, al interior de la región, la provincia de Espinar fue la primera respecto a otras provincias receptora de canon minero.

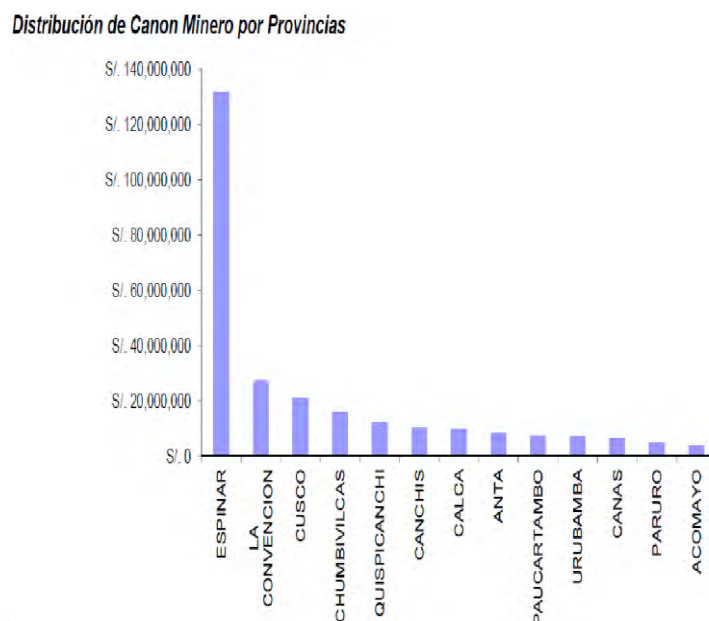
Figura N°3. Canon minero distribuido por regiones, 2012



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Tomado de: Reporte de Canon Minero 2012 Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE

Figura N° 4. Distribución de canon minero en la Región del Cusco, por provincias en el año 2012



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Tomado de: Reporte de Canon Minero Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE

Esta significativa dependencia que viene operándose respecto a los fondos provenientes del canon y su incorporación dentro de las arcas municipales se da en un contexto nacional en el que aún persisten problemas relacionados a la baja ejecución presupuestal en gastos de inversión.

Actualmente Glencore (Antapacay²³) y Hudbay Perú, son las principales operaciones mineras activas en el Cusco. La primera tiene un proyecto de expansión para ampliar su capacidad de producción, de aproximadamente US\$ 600 millones (proyecto Integración Coroccohuayco²⁴). Por su parte la canadiense Hudbay, mina de cobre, está conformada por los yacimientos de Constancia y Pampacancha, situados en la provincia de Chumbivilcas. El 2018, Antapacay representó el 8.5 % de la producción nacional de cobre. Con la reciente aprobación del MEIA-d Antapacay le permitirá a la empresa

²³ Glencore es una de las tres empresas con mayor producción de cobre a nivel mundial. En Perú tiene las operaciones de Los Quenuales, Perubar, joint venture de Antamina y Antapacay, Este último nació el 2012, como una ampliación de la mina Tintaya (actualmente en proceso de cierre) ubicada a 10 km de dicha mina.

²⁴ Coroccohuayco es una mina de cobre con reservas de 290Mt con 1,03% de cobre, tiene un potencial de producción de cobre potencial de hasta 100.000 toneladas anuales. El proyecto se encuentra ubicado en el municipio y provincia de Espinar en la Región Cusco, en el sur de Perú, a unos 10 kilómetros de la mina Antapacay.

incrementar su producción de cobre en 50% y, además, sostener el flujo de canon a la región y en particular a la provincia considerando dicho horizonte temporal.

Como observamos en Espinar la minería es importante, ha tenido cambios importantes en la última década en función a las nuevas concesiones otorgadas²⁵, el auge de los precios internacionales de los metales, el avance de las inversiones, exploraciones y explotaciones.

2.4. La gestión local de los recursos provenientes de la renta minera en la provincia de Espinar

En el periodo estudiado la gestión consideró dos tipos de ejecutores: la municipalidad provincial de Espinar y la Fundación Tintaya. Ambos entes ejecutaron ingresos generados de la renta minera provenientes de diferentes fuentes, el primero gestionando los recursos generados por el canon y el segundo los ingresos del Convenio Marco. A continuación, analizaremos brevemente los alcances de esta gestión.

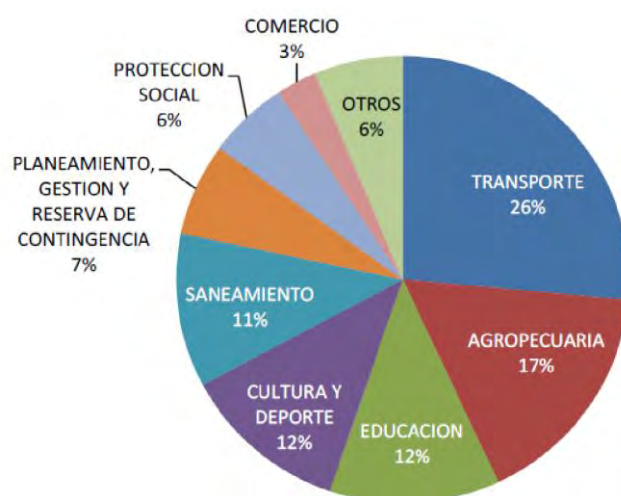
a. La ejecución municipal de los ingresos del canon en la provincia de Espinar

Según lo presentado líneas arriba podemos observar que entre los años 2010, 2011 y 2012 la provincia de Espinar ha percibido por concepto de canon en total 243, 447,410 Nuevos soles. En cuanto a su gasto la municipalidad ha pasado de gastar 12 millones de soles en el 2007 a 84 millones en el 2012, multiplicando por 7 su gasto de inversión. En cinco años los gobiernos regionales han multiplicado por tres su gasto y los gobiernos locales lo han hecho por cinco, esto entre el año 2007 y el 2012. Son los gobiernos locales los que más han crecido a nivel de ejecución financiera en gastos de inversión, casi han multiplicado en cinco veces (Cáceres, 2013).

Si observamos la orientación del gasto de inversión del dinero proveniente del canon en Espinar en el gráfico N°6, constatamos que el mayor porcentaje es destinado a infraestructura de transporte, esto es mejoramiento y construcción de caminos y trochas carrozables, le sigue saneamiento, que es un problema álgido para la capital de Espinar, que es Yauri y casi el mismo nivel de importancia lo tiene la inversión en "cultura y deporte", que está dirigida a lozas deportivas, construcción y mejoramiento de infraestructura para actividades públicas de recreación.

²⁵ Al 2016, Espinar registró el 41.3% de área concesionada, ocupa el cuarto lugar en extensión de derechos mineros otorgados, de acuerdo con la información trabajada por la organización no gubernamental CooperAcción (2016).

Figura N°5. Inversiones utilizadas por la municipalidad provincia de Espinar, según funciones 2012 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Tomado de: Cáceres, Eduardo SER Oxfam

Como apunta Arellano (2011), mucha de la crítica respecto a la capacidad de gasto de los gobiernos locales, no toma mucho en cuenta la institucionalidad generada por el proceso de descentralización. La naturaleza y orientación del gasto ha sido determinada de forma centralizada, dictándose desde el gobierno central las medidas orientadoras, sin necesariamente considerar los contextos particulares de los gobiernos locales receptores de los fondos.

Para el caso de Espinar, Rojas plantea que una de las principales dificultades identificadas para la ejecución es la modalidad de administración directa sobre la base de las unidades orgánicas de la municipalidad, lo que ha dado como resultado que el 2012 la ejecución presupuestal del Programa de Inversiones este en el 33% de avance (2013:162).²⁶

Cabe precisar que en la ejecución presupuestal entre los años 2011, 2012 y 2013, concentraron los rubros de planeamiento gestión y reserva de contingencia; orden

²⁶ Rojas (2013), comenta que el alcalde Oscar Mollohuanca prometió ejecutar las inversiones mediante de esta modalidad ante los “nefastos resultados” de la modalidad de contrata (licitaciones) que alentaba la corrupción, dejaba sin trabajo a la población e impedía la vigilancia y control de las obras por parte de las organizaciones.

público y seguridad; comercio; turismo; agropecuaria; transporte; medio ambiente; saneamiento; vivienda y desarrollo urbano; salud; cultura y deporte; educación; protección social; protección social; previsión social; deuda pública (Cáceres 2013: 89).

La revisión de cómo la Municipalidad Provincial de Espinar orientó su gasto de inversión del dinero proveniente del canon - para el periodo de estudio- deja varias interrogantes. En un contexto en el cual, en el plano social, existe una incidencia aproximada de pobreza del 50% a más, necesidades básicas insatisfechas, entre ellas agua, desagüe y electrificación, sobre todo en las zonas rurales, de qué manera funcionaron los mecanismos de participación ciudadana en la gestión local.

2.5. Los espacios de participación ciudadana como canales para procesar las demandas de la población

De acuerdo con lo presentado en el Capítulo I, es durante la década del noventa que el tema de la participación ciudadana empieza a ser considerado como elemento institucional clave para fortalecer la gobernabilidad democrática, en un contexto de cambio de modelo económico centrado en el mercado. En la década del 2000, la participación ciudadana es instituida en los marcos normativos del proceso de descentralización y se incorpora como componente clave de la gestión municipal y ciertos aspectos de la gestión sectorial²⁷.

A casi dos décadas de la implementación obligatoria de los mecanismos de participación ciudadana, así como la descentralización, existe la percepción que estos procesos andan estancados o en franco retroceso; se destaca en mayor medida sus limitaciones más que sus logros.

De otro lado, en materia económica nuestro crecimiento ha venido siendo sostenido según los indicadores macroeconómicos y las transferencias de recursos a los gobiernos regionales y locales se han duplicado y en otros casos hasta triplicado, sobre todo en aquellas zonas que perciben ingresos por canon. Sin embargo, este escenario general tiene sus paradojas. No todos se sienten por igual beneficiados, con lo cual nuestra democracia formal no resulta siendo necesariamente inclusiva en lo económico para un

²⁷ La Ley Orgánica de Municipalidades establece la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales y deben reconocer como derechos de control vecinal a i) la revocatoria de autoridades municipales y ii) la demanda de rendición de cuentas. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

número significativo de ciudadanos, generando el incremento de expectativas que decantan en demandas expresadas en protestas sociales.

La dimensión económica y la institucional, dos de las dimensiones del desarrollo sustentable, han tenido un proceso de evolución muy desequilibrado. El ciclo de expansión en el campo extractivo fue acelerado y por otro lado se tienen unas brechas sociales de exclusión amplias²⁸.

Para el caso estudiado, a partir del trabajo de campo durante el cual consulté a los actores entrevistados sobre los espacios de participación ciudadana, se ha podido indagar sobre como percibían su naturaleza y alcance, si habían participado o no y cómo los evaluaban respecto a su funcionamiento; para a partir de estas impresiones responder qué dificultades enfrenta la participación ciudadana en la Provincia de Espinar, en un contexto de presencia de recursos derivados de la actividad minera.

a. Sobre los procesos participativos ejecutados desde el gobierno local

Los líderes sociales entrevistados dan cuenta del conocimiento de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Manifiestan haber participado en sus comunidades alguna vez, expresan su descontento porque en los talleres alcanzan sus propuestas, pero las autoridades locales y los técnicos al final priorizan las obras que consideran más importantes, las cuales generalmente son de infraestructura. Esta práctica suele desincentivar la participación.

“La información no es abierta, no tiene incidencia, la metodología no es la adecuada para llegar a las comunidades... nosotros planteamos propuestas para el sector de educación, salud y recursos hídricos, pero no hay una propuesta conjunta, generalmente se prioriza otros proyectos como pavimentación de calles o de infraestructura”. (Miembro de la Comunidad Campesina de Huarca)

En esta línea, el asesor y gerente de municipalidades de Provincias Altas, menciona que los profesionales que desarrollan los instrumentos de gestión municipal (Planes de Desarrollo concertado y Presupuesto Participativo) no toman en cuenta la realidad social de las zonas, ni su cosmovisión. Espinar está integrado a 72 comunidades campesinas,

²⁸ Según explicó el entrevistado, director ejecutivo de ProDiálogo, a la par de la generación de expectativas en la población, es notorio el incremento de una creciente preocupación ambiental, tanto de parte del discurso académico y las ONG, como de las comunidades que lo vinculan a sus modos de vida, que, aunque no estén formulados en términos ambientalistas son reales.

el diseño de los instrumentos de gestión debería tomar en cuenta esta dinámica y no imponer estos procesos que se encuentran pensados desde una mirada de la gestión urbana y occidental.

En contextos con presencia de comunidades campesinas son mayores los retos para la gestión local en la vía de incorporar las agendas de los diferentes actores que conviven en un mismo territorio e incentivar la participación de estos en los espacios que promueven, entre ellos el Consejo de Coordinación Local.

Respecto a este punto, Tanaka (2001) explica que no es posible pensar la participación al margen de los contextos en la que se produce, ni dejar de considerar las diferencias en la aplicación de modelos que a la larga pueden resultar contraproducentes. El autor recomienda distinguir los contextos en los que operan para pensar las estrategias participativas, que para el caso de Espinar se caracteriza por tener el 50% de población en el área rural; contar en su territorio con 72 comunidades campesinas; y constituir la situación de pobreza y pobreza extrema como una característica predominante en la zona. Este escenario complejo conlleva a repensar estrategias que incorporen las visiones de desarrollo que conciben las comunidades para sus territorios y como estos mecanismos de participación ciudadana se articulan con su estilo de vida y organización social.

Al respecto, también coincide Remy que “los mecanismos de participación necesitan adaptarse simultáneamente al nivel de gobierno y al tipo de sociedad en el que se desarrollen, que las normas que rigen los mecanismos participativos son iguales para gobiernos que tienen contextos totalmente diferentes” (2011:74). En tal sentido, los espacios que institucionalmente busca la deliberación entre múltiples actores, al final son una formalidad dado que son otros los que deciden y no necesariamente los ciudadanos de quienes se buscan su voz y su movilización (participación).

b. Espacios de participación ciudadana identificados por los actores

De otro lado, los actores entrevistados reconocieron como interesante la experiencia desarrollada por el Comité de Desarrollo de la Provincia de Espinar (CODEPE) porque involucró a múltiples actores de la provincia y consideran importante reactivarlo y poner en vigencia el Plan. Sin embargo, se enfrentaron a diversos retos, entre ellos, articular a los que debían participar en este espacio. Cabe mencionar, que el CODEPE, es un espacio de concertación que se desarrolló entre 1999 y 2002 con el objetivo de llevar a cabo un proceso de planificación concertada del desarrollo local. Conto con la

participación de los diversos actores de la provincia. El resultado de este proceso dio lugar al Plan Maestro y Estrategia de Desarrollo Provincial.

En la entrevista realizada al sub gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la municipalidad provincial, sobre los retos de su reactivación señaló:

“[...] que el Convenio Marco generó la división de las organizaciones campesinas, las cuales se concentraron más en la disputa por los beneficios laborales, dinero, apoyo social. Lo cual actualmente dificulta la articulación, ahora estamos en el proceso de juntarlos a todos, recuperar la experiencia del CODEPE y felizmente ya están respondiendo de poco a poco”.

Otro de los espacios que se identificado es la Mesa Provincial de Espinar, en la cual participan los presidentes comunales de las 19 comunidades campesinas de la provincia, con el objetivo de abordar la evaluación y el avance de sus proyectos. Sobre su funcionamiento el entrevistado comentó que *“con la mesa se ha trabajado para enfatizar sus proyectos que viene desarrollando la municipalidad, cada 25 de cada mes se reúnen para solicitar informes del avance de sus proyectos. Los proyectos de las comunidades tienen que ver con irrigaciones, puentes pasarelas, proyectos productivos. El año 2012 fue un poco débil la participación, este año 2013 ha incrementado un poco más”* (Sub gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la municipalidad provincial).

La Mesa de Desarrollo Productivo de Espinar, es un espacio identificado por uno de los entrevistados, miembro de la ONG Cooperación. En esta mesa participan el municipio, ministerio de agricultura, ONGs, FUCAE. Según explicó el entrevistado, los participantes consideran que es un espacio para presentar proyectos como si fuese una mesa de partes y no necesariamente se escucha lo que la gente quiere. Según lo expresado por el entrevistado este espacio tiene como lógica la formulación de demandas puntuales, dejando de lado su característica de espacio deliberativo que apunte a la construcción de estrategias orientadas al fortalecimiento productivo en la zona desde una mirada integral y con proyección a futuro.

Otro espacio institucionalizado para la participación ciudadana es el Consejo de Coordinación Local, que opera como aquel órgano consultivo de coordinación y concertación de la municipalidad. Durante la entrevista que realicé a un funcionario de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la

municipalidad provincial, comentó que *“es una formalidad que se le da a los procesos y muchas veces no funciona. El CCL, está conformado por el alcalde, regidores y dos personas (generalmente el sector educación y salud), las comunidades no están representadas. La composición de un CCL no es representativo”*.

Es posible verificar que en Espinar operan varios espacios de participación en el que están presentes múltiples actores con sus propias agendas, así como cada espacio con sus propios objetivos y mandatos. De acuerdo con lo institucionalizado, los procesos de planificación concertada y presupuesto participativo son los espacios que por definición deberían contener la deliberación multiactor con fines de diseñar y planificar el desarrollo de la localidad (distrital, provincial). Pero estos aparentemente no logran cumplir con dicha función debido a que los actores se encuentran inmersos en una lógica de demandas puntuales; la desarticulación de las organizaciones sociales con sus bases es una característica de la zona y la ausencia de representatividad de las comunidades campesinas en los espacios consultivos locales es notoria.

En la práctica, se van abriendo otros espacios de más o menos similar naturaleza en donde parte de sus agendas centrales tienen que ver con el uso, manejo y control de los recursos derivados de la actividad minera y atender sus preocupaciones vinculadas a los impactos generados; que como hemos vistos en capítulos anteriores son significativos para el caso de Espinar.

2.6. Percepciones de los actores sobre la ejecución de los aportes por concepto de canon minero

Con relación a la ejecución de los recursos del canon realizada por la municipalidad provincial, durante las entrevistas realizadas, las respuestas han sido diversas y en su mayoría han coincidido que el canon minero no ha sido direccionado para el desarrollo productivo, priorizando la zona urbana (distritos y pueblos) con pavimentaciones e infraestructura antes que con proyectos productivos e hídricos. Pero, además, un entrevistado asesor local de la mesa de diálogo, miembro de la ONG CooperAcción, realizó una autocrítica y explicó que, si estos años que tienen la de bonanza financiera los sectores productivos se hubieran fortalecido, hubiera recorte presupuestal y no pasaría nada, pero se han dedicado a pavimentar calles. Sin embargo, si contrastamos con la opinión expresada en la entrevista realizada al gerente de Desarrollo Económico de la municipalidad provincial de Espinar, manifiesta que la ejecución de vías urbanas no necesariamente es prioridad para el gobierno central, pero para Espinar sí.

De acuerdo con lo manifestado es posible observar que los entrevistados identifican que los recursos de la renta minera se utilizan sobre todo para obras de infraestructuras en las zonas urbanas, principalmente vinculadas a la pavimentación de veredas y asfaltado de calles. Esto puede deberse a uno de los problemas identificados por Rojas (2013): la limitada experiencia y conocimiento para realizar proyectos especiales o innovadores de parte de la unidad formuladora de proyectos, la cual cuenta con un banco de proyectos vinculados a las obras tradicionales. Además, cuando estos recurren al banco de proyectos del SNIP para ayudarse no existen referencias innovadoras a favor de las comunidades.

Esta característica me conduce a reflexionar que más allá de prestar atención a la voluntad política de la autoridad para evaluar la calidad de la ejecución presupuestal, es importante prestar atención a los factores institucionales, entre ellos los recursos humanos existentes que pueden influir en los resultados, que a la larga pueden generar descontento en la población y traer consigo la pérdida de legitimidad de la autoridad local. Como bien menciona Perla (2011), el acceso a mayores recursos financieros, en teoría dirigidos al desarrollo local, pueden más bien terminar debilitando aún más la institucionalidad política local.

En general, siguiendo lo recogido en campo, se observa la existencia de una clara demanda sobre los recursos, en cuanto al monto; a ello suman las demandas que tienen que ver con el destino de estos y la calidad de su uso, en términos de generación de desarrollo en la zona. Así, cuando planteo que uno de los ejes centrales de la disputa son los recursos derivados de la minería, no solamente me refiero a que se exige más, sino que va más allá, también aluden a la manera cómo se priorizan los recursos, cómo son gestionados y su vinculación con el tema ambiental.

2.7. Los espacios de participación ciudadana como canales para procesar las demandas de la población

Si la participación ciudadana a nivel de los gobiernos locales resulta un aporte importante para la consolidar la democracia, disminuir las brechas sociales en la medida que se incorporan las agendas de los actores directamente vinculados y generar un proceso de inclusión política y social, resulta importante prestar atención a la calidad de participación y en especial si estos consideran al diálogo como principio rector. En este punto cabría preguntarse ¿Qué instancia es la encargada de evaluar la calidad de la

participación? Si, por ejemplo, el MEF es el responsable de vigilar la calidad de ejecución de gasto, quién es el responsable de supervisar y/o fiscalizar la implementación de los mecanismos normados de participación ciudadana, que en contextos con presencia minera constituyen retos para la concertación.

Los entrevistados coinciden que la ausencia de líderes sociales con visiones de desarrollo a largo plazo y la debilidad de las organizaciones campesinas son algunas de las dificultades que se enfrenta. Consideran que en estas últimas décadas con la presencia de la industria minera se han dejado llevar por peticiones de pequeño impacto y no de aquellas que pueda sostener la actividad agropecuaria²⁹ En la entrevista que realicé al ex secretario general del FUCAE, señaló:

“[...] hay una crisis de la representación política, representación del movimiento social, de liderazgo y de propuesta. Porque mucha gente protesta, pero no tiene propuesta. No hay planteamientos serios y responsables, a veces solo se reducen las protestas a propuestas viables a largo plazo [...]”

En cambio, otros entrevistados, Miembro del FUDIE y de la Comunidad Campesina de Huarca, consideró importante que antes de iniciar los talleres de presupuesto participativo la autoridad indique los procedimientos en las comunidades y los barrios. Plantea que estos talleres vayan de la mano con los planes de desarrollo local y comunal que se encuentren enmarcados en el plan de desarrollo provincial, para de esta manera evitar duplicidad de proyectos que a futuro no tengan sustentabilidad.

De acuerdo con lo recogido en las entrevistas, la población sí conoce del presupuesto participativo y los procesos referidos a la planificación concertada del desarrollo, pero no se alude en cambio a la vigilancia ciudadana de estos procesos. También reconocen, que depende mucho de la voluntad política del alcalde para llevar un buen proceso participativo y que sus propuestas muchas veces no son priorizadas.

En esta línea coincide el sub gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la municipalidad provincial de Espinar, quien mencionó en la entrevista realizada que *“las comunidades recuerdan que en la primera gestión del alcalde Mollohuanca, el Consejo de Desarrollo de la provincia de Espinar - CODEPE (1992), funcionaba de forma democrática, ahí se discutía el desarrollo de la provincia. Cuando vinieron los otros alcaldes no le dieron la importancia y desapareció. Lo que quiere la actual gestión es reactivar el CODEPE. Pero reactivarlo no es tan fácil,*

²⁹ Entrevistas realizadas a un miembro del FUDIE, al Ex Secretario General del FUCAE y un miembro de ONG Cooperación.

no basta la decisión del alcalde es necesario que las 19 comunidades tengan interés”.

Estos conocimientos y reconocimientos se dan en lo que los entrevistados identifican como contextos difíciles, en los que muchas comunidades están divididas o los líderes son mano de obra de la empresa. Esto, hace que dichos procesos participativos sean todo un reto en su aplicación y finalmente en su eficiencia y eficacia; que conlleva a mi modo de ver que los actores sociales busquen otros espacios de interacción directa con la autoridad local de nivel provincial o bilateral con la empresa minera.

Un tema reconocido por algunas investigaciones es que los planes de desarrollo concertados regionales y locales, no son implementados, sino más bien son archivados y encarpados, dando paso a la improvisación y la acción cortoplacista y discrecional, que desplaza lo previamente concertado (Cáceres 2013:162) Ello concuerda con lo expresado por el entrevistado, asesor y gerente de municipalidades de Provincias Altas, *“estos documentos son en la mayoría documentos archivados, no sirven como documentos que orienten las acciones de los gobiernos locales”*. Así, los mecanismos de gestión y control gubernamental no cumplen su rol, siendo finalmente, ineficientes, y los mecanismos de fiscalización y control ciudadano débiles, desinformados y desarticulados.

Como bien lo anota Cáceres, el Plan Maestro de Espinar, a pesar del amplio movimiento que significó su elaboración, quedó de lado al cambiar el alcalde, en el 2002; al ponerse en marcha el Convenio Marco y al convertirse la Fundación Tintaya en un mecanismo alternativo de ejecución de obras para el desarrollo, con la aparente ventaja de ser más rápido y directo. Es así como, la lógica del desarrollo en torno a un plan, decidido y vigilado de manera participativa, fue reemplazada por otra, de demandas específicas y obras ejecutadas de manera “eficiente”, sin mayor vigilancia, rendición. Esta otra lógica se instaló también en el municipio, en las gestiones posteriores al Plan, de modo que cuando, dos períodos más tarde, los promotores retornaron a la comuna, encontraron una dinámica bastante bien estructurada (Cáceres 2013: 69).

Si bien hubo la voluntad política de modificar dicha dinámica, hay dos factores, decisivos en la coyuntura 1999-2002, que cambiaron: las organizaciones sociales de Espinar han vivido un proceso de debilitamiento y, en algunos casos, de cooptación a la lógica del desarrollo por proyectos.

Con lo identificado por Cáceres, coincidió el sub gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la municipalidad provincial, en la entrevista realizada, que uno de los impactos del Convenio Marco es la desarticulación

de las organizaciones campesinas lo cual dificulta los procesos de concertación a nivel de los gobiernos locales. Aspectos que profundizaremos en su análisis en el siguiente capítulo.

De otro lado, siguiendo lo planteado por Grompone (2004), considero que existe consenso acerca de que la participación no existe en estado puro, y que está inevitablemente atravesada por las tensiones con la realidad a las que se enfrenta, que no sigue una lógica lineal en la que confluye en desenlaces afortunados y desafortunados. En tal sentido, lo que se tiene es un escenario complejo entre la aspiración y la voluntad de distintos actores respecto a las expectativas que se tiene de la participación ciudadana y lo que en la realidad sucede.

De acuerdo con lo mencionado por Grompone (2013), es inevitable que se encuentre con la confluencia de grupos de interés que actúan por fuera de cualquier sistema establecido de negociación, tratando de imponer sus prioridades por encima de lo que se quiere alcanzar recurriendo a una lógica participativa.

Complementado, Tanaka señala que el marco de movilización de recursos puede ser aplicable para pensar la participación. Para ello, es importante prestar atención a las condiciones y contextos en los que se desarrolla la participación ciudadana, tomar en cuenta que implica costos y hacer frente a problemas que supone la acción colectiva, necesita de la existencia de liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos, recursos materiales o simbólicos y estructura de oportunidades políticas (2001:6).

Con relación a los contextos en lo que puede desenvolverse la participación, siguiendo a Tanaka, éste identifica tres grandes contextos que pueden definirse por distintos grados de complejidad, baja, media y alta.

El primer caso corresponde gruesamente a comunidades muy pobres, mayormente en áreas rurales, relativamente aisladas y homogéneas, que todavía demandan el acceso a bienes públicos esenciales, y con fuertes identidades comunales; todo esto hace que la participación asuma la forma de un involucramiento generalizado en acciones colectivas. El segundo caso corresponde a comunidades pobres, mayormente en áreas rurales, pero más integradas al mercado y a centros urbanos dinámicos, más heterogéneas, y con acceso a los bienes públicos esenciales, con lo que las demandas sociales aparecen bajo la forma de grupos de interés, y en donde resulta fundamental la intervención de líderes sociales, que ocupan esa 7 posición de liderazgo en virtud a poseer cierta capacitación y experiencia, necesaria en contextos de complejidad media, y que no está al alcance del poblador promedio, menos aún en contextos signados por la pobreza. Finalmente, grados de complejidad altos se dan en ámbitos urbanos, en los

que ya hay acceso a bienes públicos esenciales, y en donde los intereses de la población se expresan ya sea por medio de grupos de interés como por iniciativas individuales; en estos contextos, se registra una gran densidad de organizaciones y agentes externos, que politizan rápidamente las políticas sociales, lo que hace más complicada la participación y el ejercicio de los liderazgos sociales. (Tanaka 2001: 6 - 7).

Lo que encontramos en Espinar es un cruce entre estos distintos contextos en los que se desenvuelve la participación ciudadana que desarrolla Tanaka, pero con un elemento adicional que en cierto modo las prefigura que es la presencia de la empresa minera. La misma que entra en contacto directo e indirecto tanto con las comunidades campesinas, los centros poblados, el distrito y la provincia; generándose un espacio de interacción complejo donde emergen expectativas de diversa índole, que van desde las signadas por la satisfacción de necesidades primarias (acceso a bienes públicos), hasta de oportunidad de protagonismo político para los actores que lideran las protestas.

En tal sentido, de lo planteado por Tanaka, para entender las estrategias participativas deben distinguirse cuidadosamente los contextos en los que opera, y el tema de la creciente complejidad de estos tejidos sociales. Así, sólo en el contexto de comunidades aisladas, de extrema pobreza, la participación puede asumir la forma de un involucramiento generalizado de la población. En otros contextos, esa forma no sólo no es posible, sino que es hasta contraproducente. En otros contextos, más complejos, la participación en general puede asumir la forma de un compromiso esporádico que es expresado por grupos de interés, y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de intermediarios entre la población y agentes externos, siendo “representativos” no en función de ser expresión auténtica de bases sociales, sino más bien en función de su eficacia.

Otro aspecto que también es importante tomar en cuenta es el sentimiento identitario. Según lo citado por Tanaka y Mc Adam, McCarthy y Zald (1996), la participación y acción colectiva dependen de la existencia de recursos materiales o simbólicos movilizables; para el caso de Espinar identifiqué como recursos simbólicos a la identidad k’ana.

En este punto traigo a colación uno de los hechos más significativos y simbólicos para la población espinareña: la protesta desarrollada el 21 de mayo de 1990, día que se conmemora como el “Día de la dignidad de Espinar”³⁰. En esta protesta alguno de los temas de demanda giró en torno al asfaltado de la carretera provincial, el empleo

³⁰El 21 de mayo de cada año se institucionaliza como un día para conmemorar la recuperación de la dignidad provincial, este día estimula la movilización y las situaciones de crisis y tensión contra la empresa (Ormachea, 2014: 244).

preferente para los pobladores de Espinar, el apoyo a las comunidades y la electrificación para la provincia.

De Echave y otros, señala que la paralización fue de carácter provincial, con hechos de violencia que consideraron la toma de la mina de Tintaya y la retención de funcionarios de la empresa. Luego se abrió un proceso de negociación y negociación en la que acordaron la electrificación de la ciudad de Yauri y el apoyo a las comunidades campesinas con maquinaria para elaborar artesanías y la generación de un fondo rotatorio para la adquisición de medicinas veterinarias. Entre los principales líderes de la protesta destacan Lorenzo Ccapa, presidente del FUCAE y secretario general del FUDIE; Mario Ccorahua, alcalde provincial; Esteban Chacón y Fredy Arenas, ambos dirigentes estudiantiles del Instituto Público de Espinar; y, Victoriano Bustamante, representante del Colegio de Abogados de Espinar (2009: 132)

De acuerdo con el entrevistado por De Echave y otros, las demandas fueron predominantemente económicas y puntuales, en ese entonces todavía el tema ambiental, la recuperación de tierras y temas de desarrollo no estaban incluidos en la agenda de lucha. Años después, en mayo de 2003, se realizaron protestas conmemorando la toma de la mina de 1990, organizadas por la FUCAE y el FUDIE. Esta movilización culminó con la incursión en las instalaciones de BHP Billiton Tintaya. A partir de este hecho, reactivaron y agilizaron las negociaciones del Convenio Marco, considerando también el interés de la empresa de reiniciar sus operaciones en un contexto de orden, luego de un periodo de parálisis por los bajos precios internacionales del oro (2009: 135).

Para Ormachea (2014), esta fecha resulta importante porque marca un hito en las relaciones entre los actores. A partir de la protesta se consiguió la obtención de un paquete de beneficios a favor de la provincia y de otro lado incentiva a la movilización de las organizaciones provinciales en la búsqueda de respuestas a las nuevas demandas. La fecha refuerza un patrón de relaciones confrontaciones entre la provincia y la empresa minera que hasta la fecha no llega a revertirse o que configura una manera contenciosa de relacionarse con esta.

Al respecto Banda (2018), en su investigación de la identidad k'ana en Espinar encuentra tres campos semánticos relacionados: rebeldía, valor y fuerza; el valor de la tierra y la naturaleza; y la capacidad de negociación. Menciona que los k'ana valoran su territorio por el vínculo estrecho que tienen con la tierra, su ubicación geográfica adversa los pone entre el dilema de perecer o dominar; además resalta su capacidad y disposición a negociar, tanto a nivel comercial como a nivel político. En cuanto a su

relación con la minería, explica que la defensa de la tierra y el uso utilitario no son necesariamente conceptos contrapuestos, la minera puede ocupar el territorio k'ana siempre en cuando cumplan con las condiciones que establecen. Identifica que lo k'ana es un espacio de negociación política, al respecto señala lo siguiente:

En determinado momento lo k'ana puede incorporarse al discurso ambientalista, mientras que en otro lo k'ana puede estar presente en un levantamiento popular y en otro puede estar presente en una negociación con el Gobierno Central (...) lo k'ana, al ser una herramienta importante, se ha convertido en una arena de negociación política (Banda 2018: 54).

En ese sentido, considero que la construcción de identidad étnica k'ana es un recurso de acción colectiva para ampliar su marco de negociación con la empresa y el Gobierno, esta visión colectiva actúa como estrategia que ayuda a legitimar y fomentar la acción colectiva, la cual se ha visto reforzada con los episodios de conflictividad suscitados a lo largo de estos años.

Considerando este razonamiento y complementándolo con los hallazgos, lo que observo en la zona de estudio, es la evolución de una interacción de estos distintos escenarios complejos encontrando en todos la presencia de la empresa minera como actor que cumple una función de activación de múltiples expectativas que buscan ser negociadas en los espacios más focalizados de la interrelación con las comunidades campesinas que estarán en la denominada área de influencia; actores con capacidades y recursos para negociar; espacios de participación ciudadana formales reconocidos pero poco efectivos, que no han podido responder a los asuntos conflictivos que han surgido como parte del proceso de relacionamiento con la actividad extractiva.

Capítulo III: EL CONVENIO MARCO POR EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE ESPINAR

“Los resultados son insuficientes, no se ha logrado mejorar la calidad de vida de la población del campo” (Secretario general del FUCAE)

El Convenio Marco Social y Ambiental por el desarrollo de la Provincia de Espinar y Tintaya, es una de las primeras experiencias peruanas de contrato de desarrollo suscrito entre una empresa minera, comunidades campesinas y el gobierno local. En la entrevista realizada al ex gerente de la empresa BH Billiton Tintaya, este comenta sobre el proceso de diálogo para la formulación del Convenio Marco: *“tuvimos que romper paradigmas confrontacionales y hacer una autocrítica al interior de la empresa. Vimos que las comunidades tenían una alta desconfianza frente a las empresas y el Estado”*. Producto de un proceso de diálogo, que no estuvo exento de tensiones, el Convenio fue firmado el 03 de setiembre del 2003 entre los representantes de la entonces empresa Tintaya, ahora Antacapay, la Municipalidad Provincial de Espinar y el Comité de Concertación de la Provincia de Espinar³¹. Su finalidad está establecida en la Cláusula Tercera del Convenio Marco:

Establecer procedimientos, normas de cooperación mutua y compromisos de las partes suscribientes, para que participen en forma responsable y permanente, en la ejecución de proyectos y/o construcciones de infraestructura pública para el desarrollo sostenible de la provincia de Espinar, el desarrollo de programas y proyectos contemplados en los

³¹Organismo formado por las organizaciones sociales más representativas de la Provincia de Espinar, entre ellas: FUDIE (Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar), FUCAE (Federación Unificada de Campesinos de Espinar), AUPE (Asociación de Urbanizaciones Populares, y Pueblos Jóvenes de Espinar), Sindicato Único de Comerciantes de la Provincia de Espinar, SITCHPE (Sindicato de Transportistas y Choferes de la Provincia de Espinar), SUTEP (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú), Club de Madres Central, CORECAMI (Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería), Comunidades Campesinas del entorno de la empresa BHP Billiton Tintaya S.A. Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huano Huano, Alto Huarca, Bajo Huancané, Huisa, Huisa Ccollana, Anta Ccollana, Huarca, Suero y Cama, los Municipios Distritales, Municipios de Centros Poblados, Colegios Profesionales, APIMES (Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Espinar), Comunidades Campesinas de la provincia, las instituciones públicas y la Asociación de Productores Pecuarios “Huinipampa” (Convenio Marco Social y Ambiental para el desarrollo local en la Provincia de Espinar: 2003)

ejes estratégicos del Plan de Desarrollo de la provincia (educativos, culturales, deportivos, productivos, sociales y ambientales) que contribuyan al desarrollo sostenible integral de la provincia de Espinar y de BHP Billiton Tintaya S.A., quienes en forma compartida promoverán la participación, de las instituciones del Estado, así como del sector privado, mediante la suscripción de convenios interinstitucionales, en la ejecución de los proyectos y programas antes descritos (Convenio Marco, 2003).

Si bien desde su puesta en funcionamiento los actores entrevistados reconocieron sus aportes, a su vez, también cuestionaron su gestión, transparencia y efectividad. Este y otros temas, que describiremos a continuación, fueron uno de los alicientes para que el año 2011, la Municipalidad Provincial de Espinar, la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (Fucae), el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (Fudie) y otras organizaciones sociales de Espinar, propusieran reformular el Convenio Marco. La renegociación de los aportes de la empresa minera (convenio marco), sumando al tema ambiental, constituyeron uno de los reclamos principales de la protesta social que inició en el mes de mayo de este año y que buscaron ser encaminados a través de la Mesa de Diálogo, con la creación de la subcomisión encargada de abordar el tema. Pero antes de analizar las limitaciones y el funcionamiento del convenio marco conozcamos cómo está constituido.

3.1. Principales actores involucrados, organización e instrumentos de gestión

El Convenio Marco involucra al Gobierno Provincial, la empresa minera Antapacay y el Comité de Concertación de la Provincia de Espinar. En ello, la empresa asume el compromiso de contribuir anualmente con el 3% de utilidades antes de impuestos para el financiamiento de proyectos de inversión social, y como mínimo, con un monto fijo anual de un millón y medio de dólares. También, a respetar y cumplir los acuerdos de los procesos de diálogo ya iniciados con las comunidades integrantes del Frente de Defensa de Regantes de la Micro Cuenca del Rio Cañipia (FREDERMICE); y los acuerdos de la Mesa de Diálogo. Por otro lado, la Provincia de Espinar, asume el compromiso de contribuir activamente con el funcionamiento total de las operaciones de la empresa, respetando y garantizando el normal desarrollo de sus actividades.

Con relación a su vigencia, establece que será a partir de la fecha de su suscripción, y mientras dure la explotación minera; mantendrá su plena validez aún en el caso de realizarse transferencias de propiedad o acciones o cambio de razón social de la empresa.

En cuanto a su finalidad, busca establecer procedimientos, normas de cooperación mutua y compromisos de las partes, a fin de que participen en forma responsable y permanente, en la ejecución de proyectos y/o construcciones de infraestructura pública, así como el desarrollo de programas y proyectos contemplados en los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo de la provincia (educativos, culturales, deportivos, productivos, sociales y ambientales). Su implementación y funcionamiento se da de la siguiente manera:



Fuente: Compañía Minera Antapaccay (2014).

https://www.osinergmin.gob.pe/empresas/electricidad/Paginas/ICongresoGFE/pdf/2014OSI_1CRS_D202_ANTAPACAY_PDPVZ.pdf [Fecha de consulta: 2019-10-19]

El Comité de Concertación es el espacio de coordinación y supervisión del convenio, tiene dentro de sus funciones, velar por el cumplimiento de los compromisos y obligaciones; viabilizar la ejecución de obras de desarrollo sostenible; fiscalizar al Comité de Ejecución y Comité de Gestión; coordinar la formulación de planes de alcance local, regional, nacional vinculados a políticas de promoción social y desarrollo, entre otros. Para normar su actividad coordinadora y supervisora, en diciembre del 2011, es aprobado el Reglamento de Organización y Funciones.

Este espacio propone anualmente los proyectos de construcción de infraestructura pública de mayor relevancia urbana y rural, incluyendo los aspectos económicos y técnicos que se requieran para su ejecución, tomando en cuenta el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia. También aprueba el reglamento del Comité de Gestión y realiza la evaluación de la ejecución y, como mecanismo de transparencia publica anualmente una memoria.

Además, tiene dentro de sus funciones, la revisión, actualización y reformulación del convenio. Es en el marco de estas funciones, en el mes de agosto del 2011, la asamblea del Comité de Concertación tomó como acuerdo la modificación de los reglamentos para permitir la inclusión de nuevas organizaciones. Dichos acuerdos fueron desconocidos por los representantes de la empresa.

Para la administración, distribución del aporte y la ejecución de las obras, se pagará directamente la ejecución de proyectos, teniendo en cuenta a las comunidades del entorno a las operaciones de la mina. Para ello se establece la creación del Comité de Gestión, conformado de la siguiente manera:

Gobiernos Locales	Sociedad Civil organizada	Comunidades impactadas	Empresa
<ul style="list-style-type: none"> • Municipalidad Provincial (Presidencia) • Municipalidades Distritales 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente Único de Defensa - FUDIE • Federación Unificada de Campesinos - FUCAE • Asoc. De Urbanizaciones Populares - AUPE 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenca del Río Salado • Cuenca del Río Cañipía 	<ul style="list-style-type: none"> • Cía Minera Antapacay S.A.

Para su funcionamiento acuerdan que los miembros del Comité de Gestión sostendrán reuniones con una frecuencia de una vez por mes a fin de evaluar la viabilidad de los proyectos a implementarse, como también para recibir y analizar los reportes de avance presentados por los responsables de cada proyecto específico. Tiene dentro de sus funciones la aprobación de la ejecución de estudios, proyectos y/u obras. La toma de decisiones se da por consenso; en caso de no existir, el Comité de Concertación es la última instancia para resolver.

Finalmente, el Comité de Ejecución, es el órgano operativo de carácter asesor especializado, encargado de la ejecución de los proyectos que el Comité de Gestión aprueba, además de realizar el seguimiento y remitir informes al comité de Gestión y Comité de Concertación. Este espacio está compuesto por cinco (05) integrantes, representantes de: Municipalidad Provincial, Organizaciones Sociales, Comunidades Afectadas, alcaldes distritales, Cía Minera Antapacay S.A. El reglamento precisa que este número podrá ser menor en función al proyecto a ejecutarse.

3.2. Principales logros y limitaciones

En el trabajo de campo realizado he indagado sobre la opinión de los actores de la protesta social sobre la ejecución de los aportes que la provincia percibe por concepto

del Convenio Marco y su funcionamiento. Los entrevistados, dirigentes de las principales organizaciones de sociedad civil activas en la zona, tienen una visión crítica tanto del destino como de la ejecución de los fondos. No están en desacuerdo sobre la existencia de estos sino en cómo se los utiliza y en qué. Más bien, en las agendas de protesta la alusión permanente es a su incremento y, evidentemente, mejor uso.

Pero antes repasemos los resultados desde el 1er al 9no desembolso, tomando en consideración el periodo de estudio. De acuerdo con los reportes de la empresa minera, en este periodo se priorizaron los sectores de afianzamiento hídrico, salud, educación, transportes y comunicaciones, electrificación y desarrollo agropecuario. Entre los megaproyectos más emblemáticos destacan la construcción del Centro de Recursos Educativos de Espinar (CREE), la planta procesadora de lácteos, el Hospital de Espinar tipo II-1 y la Planta Procesadora de Lana de Ovino y Fibra de Alpaca.³² A continuación presentamos el detalle de los montos asignados desde el primer aporte (2004) al noveno aporte (2011).

Cuadro N° 3. Aportes por año del Convenio Marco

Aporte	Año	Presupuesto
I Aporte	2004	S/. 6'383,219.70
II Aporte	2005	S/. 22'190,919.70
III Aporte	2006	S/. 35'200,000.00
IV Aporte	2007	S/. 34'116,000.00
V Aporte	2008	S/. 19'500,000.00
VI Aporte	2009	S/. 23'133,854.00
VII Aporte	2010	S/. 28'754,279.00
VIII Aporte y IX Aporte	2011 2012	S/. 36'907,090.00

Fuente: Tintaya Minera Antapaccay y Xstrata Copper (2012):

https://es.slideshare.net/Tintaya_Antapaccay/convenio-marco-14051765 [Fecha de consulta: 2019-10-19]

³² Información extraída de la Publicación de Xstrata Tintaya S.A. Año 3 N° 12 agosto 2011 y Memoria Institucional Convenio Marco 2012.

Con relación al destino de los aportes, el secretario general del FUDIE, entrevistado señaló que, mayormente va a las comunidades campesinas para proyectos individuales y familiares, que considera entrega de ganado vacuno, construcción de cobertizos y mallas ganaderas. Otro de los entrevistados, secretario general del FREUTRANSCH-PE, cuestionó esta modalidad de entrega a proyectos individuales, señaló que el dinero lo han despedazado en mil pedazos. En cuanto a los resultados, durante la entrevista al secretario general del FUCAE, manifestó que los resultados son insuficientes, que no se ha logrado mejorar la calidad de vida de la población del campo.

Sobre las entidades responsables de la ejecución del Convenio Marco los entrevistados perciben que el Comité de Gestión del convenio está “pintado” y que en la Fundación Tintaya se decidían los proyectos de acuerdo con las prioridades de la empresa. El secretario general del FREUTRANSCH-PE, comentó durante la entrevista que el comité capturó a los actores que participan para direccionar las obras, dividiendo a los líderes unos a favor de la minera y otros en contra. El secretario general del FUCAE, coincide con la opinión del secretario general del FREUTRANSCH-PE y además añade lo siguiente: *“Como la empresa tiene el ente ejecutor, recorren toda la provincia de Espinar y en las comunidades conversan con los presidentes o un grupo de personas, les explican que gracias a la minería hay obras, trabajos. Distorsionan la idea del campesino...diciendo que las huelgas son un atraso para el país”.*

Con relación a la participación de sus miembros en los espacios, el presidente del FUDIE, durante la entrevista señaló que la empresa minera no tiene mayores problemas, ni dificultades, porque asisten con un equipo de profesionales y técnicos al Comité de Gestión. En cambio, en cuanto a la participación de los representantes de la sociedad civil, el representante designado por la municipalidad en el sub grupo medio ambiente, expresó durante la entrevista que las comunidades asisten a las reuniones del Comité de Gestión sin previamente haber consensuado con sus bases y dirigencias las propuestas, no cuentan con preparación, ni asesoría, lo cual dificulta su participación y la defensa de los temas de su interés. Con relación a lo mencionado por el entrevistado, otro de los consultados, representante de la mesa de diálogo Espinar de la Comunidad Campesina de Huarca, opinó que la Municipalidad Provincial de Espinar a pesar de contar con profesionales y técnicos no brinda asesoramiento a los beneficiarios – comunidades campesinas - en la elaboración y defensa de sus propuestas, los beneficiarios participan, alcanzan ideas de proyecto, pero como no cuentan con criterio técnico al final no son tomadas en cuenta.

Estas insatisfacciones, críticas y cuestionamientos identificados por los actores sociales, no son recientes. En mayo de 2005 se produce una gran movilización que culminó con la toma de la mina y la paralización de las actividades de la empresa por 25 días. En esta protesta los temas de demanda giraron en torno a la entrega de una mayor cantidad de fondos a la provincia y la reformulación del Convenio. A partir de este suceso se conformó un espacio de diálogo tripartito para reformular el Convenio (Camacho y Chávez 2007: 208). Cáceres comenta que desde el 2007 la historia a nivel provincial ha estado marcado por las tensiones alrededor de la gestión del Convenio Marco, la gestión del óbolo minero vía la Asociación Civil Tintaya, que de la mano viene con el incremento de la lucha en torno a la gestión de los recursos públicos que la municipalidad ha venido percibiendo por el canon minero (Cáceres y Rojas 2013: 63).

Frente a lo expresado por los actores entrevistados se observa que existe una percepción según la cual los aportes del Convenio Marco fueron direccionados al financiamiento de obras vinculadas al campo de la ganadería y agricultura, que no son de gran impacto y que beneficiaron a familias campesinas e iniciativas individuales. Manifiestan también que muchos de los proyectos fueron sobrevaluados. Sobre las entidades ejecutoras y espacios de concertación, a pesar de la existencia de tres espacios (La Asamblea General del Comité de Concertación, el Comité de Gestión y el Comité de Ejecución), sólo identifican al Comité de Gestión, y son críticos con relación a su funcionamiento, consideran que este espacio es manipulado por la Fundación Tintaya para el direccionamiento de los proyectos en función del interés de la empresa y además es utilizado para generar la división entre los líderes, condicionar a los beneficiarios a favor de la empresa y “distorsionar” la idea del campesino frente a la movilización social.

3.3. Percepción y expectativas de los actores involucrados

En las entrevistas he recogido la percepción de los actores sociales con relación al Convenio Marco y las expectativas que tienen con relación a su funcionamiento presente y futuro. En su mayoría valoran y reconocen el aporte para la Provincia de Espinar, sugieren mejorar su implementación y difundir a la población con relación a sus alcances y resultados. Al respecto, el Sub Gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Espinar, manifiesta que: *“para la provincia es un aporte importante para promover el desarrollo, pero es necesario revisar y operativizar las cláusulas del convenio, además de explicar*

a la población su funcionamiento”. Para el secretario general del FREUTRANSCH-PE, la firma del Convenio Marco, es producto de la lucha social del pueblo y el compromiso de la empresa con el pueblo de Espinar.

Con relación a la ejecución de los proyectos, sienten malestar por la demora en su ejecución y alcance. El secretario General del FUCAE, manifestó que: *“existen retrasos en la implementación de la planta de fibra de alpaca y ovino, lácteos...las plantas deberían pasar a la administración de las comunidades para ser sostenibles”*. El presidente del FUDIE, señaló que: *“las obras no son sostenibles, se limitan a beneficiar a algunos comuneros, que son afines y funcionales a sus intereses”*.

En cuanto a sus expectativas y temores, consideran no concentrarse sólo en la parte económica, sino también prestar atención a la salud, medio ambiente, agricultura, ganadería, fortalecimiento de capacidades y organización. El representante de la mesa de diálogo Espinar de la Comunidad Campesina de Huarca, opinó que: *“nuestra agua, aire, tierra está contaminada, los ganados nacen con mutaciones, los campos de cultivos son infértiles, entre comunidades estamos en conflicto, estos temas tenemos que priorizar de ahora en adelante”*.

Aquí es importante tomar en cuenta lo mencionado por el entrevistado de la Comunidad Campesina de Huarca, dado que la demanda de monitoreo ambiental participativo y atención frente al temor y casos de intoxicación con metales pesados, fueron parte de la dinámica conflictiva del periodo estudiado. El 2011, en agosto, se presentaron los resultados del monitoreo ambiental participativo de agua y suelos; dentro del ámbito de Influencia del Proyecto Minero Xstrata Tintaya. Participaron la Vicaría de Solidaridad, Municipalidad Provincial de Espinar y organizaciones representativas. El estudio demuestra que existen niveles de contaminación con metales pesados, el agua no es apta para consumo humano por haber superado los estándares nacionales de calidad ambiental, suelos no aptos para el uso agrícola (Vicaría de la Solidaridad de la Prefectura de Sicuani, 2012). En septiembre, la Municipalidad Provincial de Espinar realiza la organización y toma de muestras en animales para la realización del cuarto informe de impacto ambiental. Las muestras fueron analizadas en dos laboratorios acreditados, el laboratorio CERPER (Certificaciones del Perú S.A.) y el de SENASA. Los resultados fueron presentados el año 2012.

Con relación a la demanda de cumplimiento y revisión de las cláusulas del Convenio Marco, en enero del 2012, se planteó un paro convocado por FREUTRANSCH-PE ³³ para el día 23 de enero, exigiendo el pleno cumplimiento del Convenio Marco, en especial la cláusula por la que se señala que el “...70% de sus trabajadores sean de Espinar...”³⁴ Durante la entrevista realizada al dirigente de FREUTRANSCH-PE recordó algunos hechos: “el 23 de enero los transportistas iniciamos una huelga por el incumplimiento del Convenio Marco. En este documento hay una cláusula que a los proveedores deberían darle una prioridad en el campo laboral del 70%, pero sin embargo esto nunca se dio, por eso que los transportistas inician una medida de lucha que dura una semana. Esta medida reamente aporó para que los representantes de la minera recién escuchen a la provincia y nos sentamos a conversar en una mesa de diálogo, esta mesa se rompió por desidia de la empresa que no quisieron venir a la 4ta reunión y otra vez se generó el conflicto para el 21 de mayo donde toda la provincia participo exigiendo el cumplimiento y reformulación del Convenio Marco y la contaminación ambiental”. Con relación a las comunicaciones enviadas al Poder Ejecutivo para que ejerza el rol de intermediación con la empresa, el entrevistado señala: “Antes también enviamos un memorial a la PCM firmado por las autoridades, dirigentes, población para que vinieran y citaran a los representantes de la empresa y nos sentáramos para entablar un dialogo, pero no respondieron, por eso era inevitable el inicio de las protestas”.

En febrero de este año, los representantes de Xstrata Tintaya se reúnen con dirigentes de la provincia de Espinar; alcalde de Espinar y con la presencia del Presidente Regional, Jorge Acurio Tito. Inician así las reuniones para el proceso de reformulación del Convenio Marco.³⁵ Posteriormente, se realizaron 04 reuniones más, no llegando a tener acuerdos concretos sobre si es o no necesario iniciar un proceso de reformulación. El 22 de marzo, las organizaciones sociales, deciden iniciar una medida de paralización, fijando como fecha el 21 de mayo.

³³ Nestor Cuti Huallpa ocupaba el cargo de secretario general del Frente Unificado de Transportistas y Choferes de la provincia de Espinar (FREUTRANSCH-PE). El frente tiene 3 años de creación y aglutina a los vehículos de carga pesada, pasajeros interprovinciales, interdistrital y taxis. La organización nació a exigencia de los transportistas de carga pesada encargados de trasladar cobre de la empresa Tintaya a Matarani, es identificado como un grupo de interés que ejerce incidencia en el frente según entrevista realizada a uno de sus dirigentes. El señor Cuti se desempeñó también como presidente del Comité de Lucha de Espinar y secretario general en tres periodos de los transportistas interdistritales de pasajeros.

3.4. Factores que han dificultado el funcionamiento del Convenio Marco

Entre los factores que han dificultado su funcionamiento, he podido identificar en las entrevistas una coincidencia en la demanda de capacitación y asesoría en temas “técnicos”, a fin de que participen en forma activa y permanente en la ejecución de proyectos para el desarrollo de la provincia de Espinar. En el Convenio Marco no está contemplado fortalecer las competencias de los participantes en asuntos propios del espacio. Esto pone en desventaja, especialmente a los beneficiarios, que no cuentan con capacidades ni asesoría que oriente sus intervenciones, sustente y defienda sus propuestas.

Por otro lado, en los espacios como la Asamblea General del Comité de Concertación, el Comité de Gestión y el Comité de Ejecución, los entrevistados no reconocen la práctica del diálogo como su principal característica, los participantes no sienten libertad para expresar sus propuestas por temor al rechazo y desencanto y existe un significativo desequilibrio de poder. Al respecto, el Gerente de Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Espinar manifestó que: *“la empresa busca sacar adelante los proyectos que atiendan sus propios intereses, pone obstáculos para el debate, los beneficiarios son manipulables y condicionados con las obras en sus comunidades”*. Estos espacios, no persiguen necesariamente dentro de sus objetivos tender puentes entre las comunidades y la empresa, compartir perspectivas y reflexionar sobre las propuestas orientadas al desarrollo local.

Con relación a los instrumentos de gestión aprobados: Cláusulas del Convenio Marco por el Desarrollo de la Provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S.A. y el Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación de la Provincia de Espinar; no están implementando en su totalidad. El Sub Gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Espinar expresó que: *“las cláusulas del convenio no están cumpliéndose porque no son operativas, es necesario reglamentarlas, entre ellas, la de derechos humanos, respeto y promoción a la identidad y medio ambiente”*. Por otro lado, con relación a las acciones de monitoreo y supervisión del convenio marco, el secretario general del FUCAE, mencionó que: *“no se supervisa porque la empresa no muestra voluntad, las cláusulas del convenio no se cumplen, no hay una instancia para monitorear”*.

Asimismo, la injerencia de la empresa, a través de la Fundación Tintaya, genera malestar en los actores sociales. Al respecto, el secretario General del FUCAE, explicó en la entrevista que: *“hay tres filtros para invertir los fondos, primero está el Comité de Concertación, conformado por 37 organizaciones comunales y barriales que proponen las obras; segundo, está el Comité de Gestión, conformado por 8 personas y un representante de la empresa, aquí se deciden las obras; tercero, el Comité de Ejecución, encargado de ejecutar los proyectos. A pesar de contar con este procedimiento, no son tomados en cuenta los líderes sociales y la municipalidad. La Fundación Tintaya, creada por la empresa, se hace cargo de las obras”*.

Los factores que los actores identifican como dificultades para un eficiente funcionamiento del Convenio Marco tienen su correlación con las demandas suscitadas en el marco del conflicto social del año 2011. Recordemos que, en noviembre del 2011, La Municipalidad Provincial de Espinar cursa una carta notarial a los representantes de Xstrata Tintaya, adjuntando la propuesta de reformulación del Convenio Marco. De acuerdo con las entrevistas sostenidas, la inasistencia de los representantes de la empresa fue uno de los impedimentos para el inicio de las negociaciones. En declaraciones del dirigente del FREUTRANSCH-PE durante la entrevista, narra que las organizaciones sociales enviaron documentos al gobierno para que monitoreen el aire, suelo, sin embargo, les hicieron caso omiso. Además, enviaron documentos a la empresa para realizar un monitoreo participativo que realmente sea transparente y expliquen el incumplimiento de Convenio Marco, pero nunca tuvieron respuesta. Frente a estas peticiones sin respuesta deciden iniciar una medida de lucha “recién el Estado escucha y la empresa minera se ven obligados a atendernos”, cita el dirigente.

El año 2011 se forjó una propuesta de reformulación del Convenio Marco que abordaba varios aspectos, entre ellos: que la empresa no debía gestionar los fondos del Convenio Marco, estos debían ser administrados por el Comité de Gestión; el cumplimiento de las cláusulas referidas a la capacitación, generación de empleo, derechos humanos; protección ambiental y fiscalización de parte del Estado; incremente el aporte anual de 3% a 30% de las utilidades de la empresa antes del pago de impuestos; incorporar como garantes del cumplimiento del Convenio Marco al Estado y organizaciones internacionales; redacción de una nueva propuesta de Convenio Marco a cargo de la Comisión de Reformulación.³⁶

³⁶ El mes de agosto de 2011, el Primer Congreso de Reformulación del Convenio Marco, contó con la participación de 50 comunidades campesinas, 45 barrios y pueblos jóvenes, 78 organizaciones, el alcalde

En las entrevistas realizadas a los actores que participaron del conflicto, sobre la disponibilidad de dinero generado por la renta minera y el papel que tiene en el conflicto del 2011, coincidieron que antes de iniciarse la huelga el orden de las demandas era primero, el tema económico por el incremento del aporte al Convenio Marco; segundo, el tema ambiental y tercero, el tema social. Así lo menciona el entrevistado, Representante del FUDIE, después de la gesta de la protesta el tema ambiental fue la prioridad.

Asimismo, el secretario general del FREUTRANSCH-PE, recuerda en la entrevista realizada que, en el año 2010 en el mes de agosto, Espinar realiza un congreso en el teatro municipal para la reformulación del Convenio Marco, con la participación multitudinaria de la población, ahí deciden que la empresa incremente el aporte. Menciona que el 3% no estaba acorde a los problemas y necesidades que tenía la provincia.

Como plantean las entrevistas antes citadas, y sobre la base del análisis del ciclo del conflicto realizado he confirmado algunos asuntos significativos detrás del conflicto suscitado en Espinar en el año 2011, que este no solamente gira en torno al incremento de los aportes del Convenio Marco también se cuestiona el proceso de priorización y gestión de los recursos y la inclusión de la población en la toma de decisiones. Aspectos que aún está en debate, pero con importantes avances en la identificación de los temas de priorización y la forma de administración mediante fideicomisos bancarios.³⁷

Es así como, a fin de abordar este asunto conflictivo, en el marco de la Mesa de Diálogo de Espinar, instalada el 21 de junio de 2012, conforman una subcomisión encargada de discutir cuestiones referidas a la administración de los fondos, evaluación y cumplimiento de la cláusula novena del Convenio Marco. Si bien, a la fecha de la presentación de la investigación, no han firmado el nuevo documento de convenio marco, los actores sociales han retomado el tema el año 2019, acordando como uno de

provincial, representantes de la provincia vecina de Chumbivilcas y tres congresistas: Rubén Coa, Julia Teves y Agustín Molina.

³⁷El 2013 como resultado de uno de los acuerdos de la mesa de diálogo acordaron que la Fundación Tintaya deje de hacer inversiones en el ámbito de Espinar con recursos provenientes del Convenio Marco y que realice la liquidación de la ejecución de los proyectos ejecutados por este ente. Asimismo, que constituirían dos fondos administrados mediante fideicomisos bancarios: el Fondo Voluntario de Desarrollo del Área de Gestión Priorizada que correspondería al 60 % del dinero para ser destinada a inversiones en la zona de influencia de la minera y el 40% restante para un Fondo Voluntario de Desarrollo Provincial, de carácter complementario.

sus primeros pasos actualizar el “Protocolo de Negociación para la Discusión y Debate del Convenio Marco” (vigente desde noviembre del 2012), según la Resolución Ministerial N° 165-2019-PCM, que resuelve conformar la “Mesa de Diálogo para el desarrollo sostenible de la provincia de Espinar”, la cual estipula que el Subgrupo de Trabajo de Convenio Marco.³⁸ En el siguiente capítulo mencionaremos el curso que siguieron estas las negociaciones y la dinámica del conflicto social.

Frente a lo expuesto pretendo visibilizar que la disputa no es exclusivamente solo por el control y el manejo de los recursos económicos derivada del aporte del Convenio Marco, dado que este no es el único asunto que movilice a los actores en el caso analizado. Al contrario, existen detrás, otros asuntos que también son importantes de mencionar reconociendo que el surgimiento de un conflicto no es posible de explicar por una sola variable. Las causas de los conflictos son mucho más complejas y están enmarcadas en un determinado contexto de oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos que guían la acción contenciosa.

De acuerdo con los actores entrevistados es considerado como prioritario el tema económico, pero también reconocen que a la firma del convenio en el 2003 no se hizo énfasis en el tema ambiental; su atención giró en torno al aporte económico y puestos de trabajo. No plantearon constituir un sistema provincial de control ambiental y sanitario participativo. El sub gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana de la municipalidad de Espinar, que entrevisté para esta tesis, coincide con lo manifestado por el ex secretario general del FUCAE, que a partir de la suscripción del Convenio Marco no realizaron el seguimiento a los artículos del tema ambiental. En tal sentido, este asunto de capital importancia debía de ser restituido en las siguientes negociaciones.

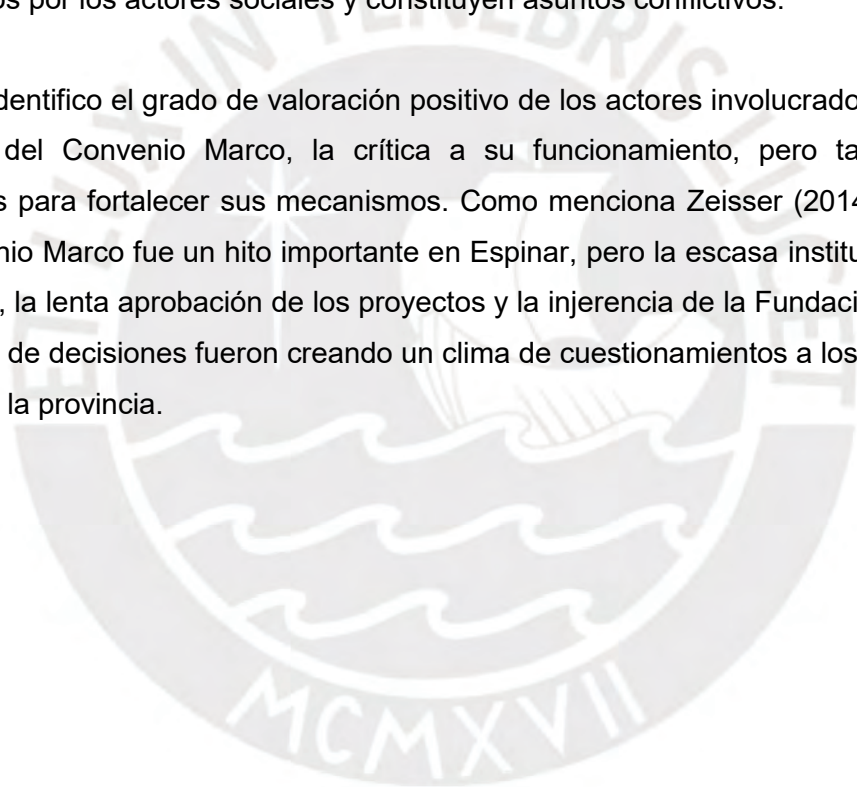
Con la incorporación de la agenda ambiental, se evidenciaron temas como la mortandad y malformación de animales y el temor de contaminación ambiental en las comunidades del entorno de la operación minera, tema central que dio lugar al monitoreo ambiental participativo realizado en el marco de la mesa de diálogo. Como bien mencionan los estudios desarrollados por la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo - PCM, detrás de los conflictos se encuentran los temores reales o percibidos, que, para este caso, involucran afectación de recursos naturales, afectación sobre la salud de las personas, falta de comunicación e incumplimiento de compromisos con

³⁸ Según la Resolución Ministerial N° 165-2019-PCM, el Subgrupo de Trabajo de Convenio Marco tiene como objetivo “identificar, proponer, e impulsar medidas que propicien el desarrollo y actividades productivas vinculadas a los sub sectores mineros, de hidrocarburos y de electricidad en la provincia de Espinar. El Subgrupo es coordinado por el Ministerio de Energía y Minas.

relación a la oferta de puestos de trabajo y la contratación de proveedores de servicios. Este asunto es resaltado por el secretario general del FREUTRANSCH-PE en la entrevista sostenida para esta tesis. Demandas que en su mayoría apuntan a logros concretos y negociables, mas no a una posición anti-minera radical.

En resumen, en este capítulo advierto dentro de los factores que han dificultado el funcionamiento del Convenio Marco, el desequilibrio de poder entre los actores involucrados, la influencia de los intereses empresariales en los espacios de concertación y ejecución, la insuficiente implementación de los instrumentos de gestión, la débil participación y cuestionamiento de la efectividad del Comité de Concertación y la ausencia de mecanismos de diálogo efectivos que promuevan la concertación y permitan operativizar el convenio. Aspectos que son identificados, valorados y reconocidos por los actores sociales y constituyen asuntos conflictivos.

Además, identifico el grado de valoración positivo de los actores involucrados respecto al aporte del Convenio Marco, la crítica a su funcionamiento, pero también las propuestas para fortalecer sus mecanismos. Como menciona Zeisser (2014), la firma del Convenio Marco fue un hito importante en Espinar, pero la escasa institucionalidad en la zona, la lenta aprobación de los proyectos y la injerencia de la Fundación Tintaya en la toma de decisiones fueron creando un clima de cuestionamientos a los diferentes actores de la provincia.



Capítulo IV: EL CONFLICTO SOCIAL EN ESPINAR EN EL PERIODO 2011 – 2013

“[...] en base a un paro se instaló una mesa...Tener el monitoreo ambiental participativo nos ha costado, esto es una experiencia única para el caso del Espinar...eso nos ha costado la huelga indefinida, la muerte de cuatro personas y más de 8 heridos” (Ex secretario general del FUCAE).

4.1. El conflicto social en Espinar

A nivel internacional el caso Espinar puede ser considerado como un modelo de estudio sobre las relaciones entre una gran corporación y las comunidades campesinas; desde el 2001 con la instalación de la Mesa de Diálogo y en el 2003 con la suscripción del Convenio Marco por el Desarrollo de la provincia de Espinar. Este convenio establece un nuevo acuerdo orientado al desarrollo local, en la cual la empresa se compromete a aportar hasta el 3% de sus utilidades obtenidas.³⁹ Este caso ofrece importantes lecciones para el abordaje de conflictos en contextos de presencia de industria extractiva, con presencia de comunidades campesinas quechuablantes y con una historia marcada por el resentimiento, la frustración, afectaciones al medio ambiente por las actividades extractivas desarrolladas en sus entornos, la ausencia del Estado y condiciones de pobreza extrema.

A continuación, señalo algunos hechos destacados en la dinámica del conflicto social suscitado entre los años 2011 y 2012 en la provincia de Espinar, y que se caracterizó por la confrontación y el uso de la protesta como mecanismo de negociación y posicionamiento de agendas planteadas por múltiples actores con distinto nivel de fortaleza y alcance político.

³⁹ Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar 2012-2013.

4.2. La protesta y diálogo entre el 2011 – 2013

Para analizar la protesta suscitada en este periodo de tiempo consideré importante desarrollar una cronología - que incluye el proceso de diálogo desarrollado entre el 2012 y 2013 - la cual me permitió conocer los actores, los problemas y el proceso, información clave para el análisis de las hipótesis formuladas, que se encuentran detallados en el Apéndice 1. La herramienta recoge información proporcionada por medio de entrevistas a actores claves, complementada y contrastada con información de fuentes secundarias (medios de prensa escrita). El recuento está dividido en tres partes: el periodo 2011, 2012 y 2013. En el recuento es posible observar que los asuntos coyunturales del conflicto giraron en torno a la reformulación del Convenio Marco, tanto en sus aportes como en su estructura. Como asuntos de fondo los relacionados a la contaminación de la actividad minera y el mejoramiento de la relación entre la empresa y la comunidad.

La débil respuesta del Estado para atender el conflicto oportuna y eficientemente agudizó las protestas sociales. El conflicto escaló de crisis a violencia, en menos de un mes (mayo 2011), dejó el saldo de dos muertos, más de 20 heridos y detenidos. Además de afectaciones a la propiedad privada.

En cuanto al desenvolvimiento de los actores, la población de Espinar para alcanzar sus objetivos a corto plazo hizo uso de la protesta como mecanismo para posicionar demandas. La respuesta del Estado se enfocó en una primera fase en el uso de la represión a los líderes de la protesta, pobladores y la detención del alcalde provincial. El Ejecutivo declaró en Estado de Emergencia a la provincia de Espinar, restringió el acceso a fondos públicos a las autoridades de la municipalidad y posteriormente asumió la instalación de un espacio de diálogo como mecanismo de abordaje del conflicto, luego de un ciclo de violencia. En el desarrollo del conflicto se reforzaron conductas confrontacionales entre los actores y el uso de la protesta por parte de la población para captar la atención del Ejecutivo, fue legitimada una vez más como viene sucediendo desde el 21 de mayo de 1990.

Como impactos del conflicto puedo identificar que fue reforzada la sensación de maltrato a la población por parte de la empresa y de injusticia en la distribución equitativa y acceso a los aportes de la actividad minera; la desconfianza entre la empresa, municipalidad provincial y el Poder Ejecutivo; la confrontación abierta entre los diferentes niveles del gobierno (local, regional y central); fueron evidenciados los problemas de liderazgo por parte del Ejecutivo; el cuestionamiento a la política del Estado en lo referente a la inversión minera. También, fueron cuestionados los

organismos supervisores y fiscalizadores de la actividad minera (MINEM y MINAM) y su credibilidad puesta en tela de juicio; la capacidad y rol de las autoridades locales en situaciones de conflicto social fue puesta en debate; y, por último, el cambio del Gabinete de Ministros y el descrédito de los espacios de diálogo.

De lo planteado puedo deducir que las oportunidades políticas que los actores de la protesta identificaron tuvieron que ver con la inestabilidad de las alineaciones entre las elites que ejercen una gran influencia en el ámbito de lo político (MacAdam, 1996). Sumado a ello, la imagen de incapacidad estatal y desgobierno en las protestas en Cajamarca en el contexto del proyecto Conga que provocó la caída del primer gabinete del presidente Ollanta Humala liderado por Salomón Lerner (Primer Ministro del 28 de julio al 10 de diciembre de 2011), punto álgido que marcó el inicio del distanciamiento del gobierno con las fuerzas de izquierda que lo acompañaron en la campaña electoral.

En el gabinete de Oscar Valdez (Primer Ministro del 28 de julio al 11 de diciembre de 2011 al 23 de julio de 2012), se refuerza la gestión establecida por los gobiernos predecesores, que privilegiaban la represión y la “mano dura”. Es en este periodo que el conflicto en Espinar escala a crisis y violencia. Un gobierno desbordado y sin capacidad para gestionar las protestas sociales dio lugar al tercer gabinete. En el mes de julio de 2012 el “gabinete del diálogo” liderado por Juan Jiménez Mayor propone una nueva estrategia que privilegia el diálogo. Con la conformación de la Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad, desde el Poder Ejecutivo, pretenden hacer frente a la desarticulación sectorial en materia de gestión de conflictos sociales liderado desde la PCM.

Finalmente, tomando en cuenta el grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado (McAdam, McCartby y Zald, 1996), es posible observar que, al tratarse de un nuevo gobierno, con un discurso de campaña electoral que alentaba el cuidado del medio ambiente por encima de los intereses de la gran minería, despertaron las expectativas de la población, en especial en el sur del país. En la región del Cusco el partido nacionalista obtuvo 75.4 % de votos a favor en las elecciones presidenciales del 2010.

4.3. La Mesa de Diálogo como espacio para abordar el conflicto social

El Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Diálogo para solucionar la problemática socioambiental existente en la provincia de Espinar” fue formalizado mediante la Resolución Nro. 164-2012-PCM de fecha 10 de julio de 2012, con vigencia del 12 de julio al 12 de noviembre de 2012 y ampliada en dos oportunidades. La primera por sesenta días con RM N° 299 -2012-PCM hasta el día 12 de enero de 2013; la segunda

por cuarenta días adicionales con RM N° 014-2013-PCM hasta el 21 de febrero de 2013. Contó con la participación del MINAM, MINEM, MINSA, MINAGRI, presidente del Gobierno Regional del Cusco, alcalde provincial de Espinar, representantes por Cusco en el Congreso, representantes de la sociedad civil liderados por el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar- FUCAE y la empresa Xstrata Tintaya (Informe Final de Espinar, 2013).

Este espacio surgió en un contexto de post crisis del conflicto, luego de suscitados hechos de violencia que cobraron la vida de cuatro personas, varios heridos y altos costos a la propiedad privada. Para el funcionamiento del Grupo de Trabajo, que denominamos Mesa de Diálogo, se definió una estructura conformada por una presidencia colegiada, secretaría técnica y subgrupos de trabajo. La presidencia recayó en el Ministerio del Ambiente, el presidente de la Región Cusco y el alcalde de la Provincia de Espinar. Esta composición implicó un trabajo de articulación en los tres niveles de gobierno. Por su parte la secretaría técnica estuvo encargada de coordinar y dar operatividad a las actividades y acuerdos de la Mesa de Diálogo. Para abordar los temas materia de preocupación y demanda de la población de Espinar se instalaron tres subgrupos de trabajo: 1). responsabilidad social, 2). medio ambiente, 3). desarrollo y producción. Estos espacios congregaron la participación de actores locales, regionales y nacionales, en su condición de titular y alterno.

Como todo proceso de diálogo desarrollado en un contexto de alta desconfianza, con deficiencias en la comunicación, presencia de asimetrías de poder y donde además se suscitaban hechos de crisis y violencia, no estuvo exento de dificultades, avances, estancamientos y demoras, puntos que son recogidos en el Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar 2012- 2013 y textos de análisis, como el desarrollado por Zeisser (2015).

La Mesa de Diálogo, de acuerdo con el periodo establecido en las resoluciones ministeriales que formalizaron su constitución y duración, culminó por consenso con la suscripción de un Acta Final de la Secretaría Técnica de la Mesa de Diálogo de Espinar el 28 de agosto de 2013, la cual aprueba el Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar. Este documento considera un Plan de Acciones, como el principal producto de la Mesa. Dicho Plan recoge la necesidad de articular y complementar las diversas alternativas de solución priorizadas por los actores participantes. Comprende medidas de corto plazo a implementarse durante el 2013; mediano plazo a implementarse entre 2014 – 2016; y largo plazo, a desarrollarse del 2017 en adelante. Las medidas estuvieron enmarcadas en cinco ejes materia de preocupación y demanda de la

población: 1). problemática ambiental; 2). atención de urgencias; 3). contribución al desarrollo sostenible; 4) un nuevo modelo para el desarrollo minero y la relación con la comunidad; 5). convenio marco.

Con relación al Convenio Marco, uno de los temas materia de estudio de la presente investigación, este punto se abordó en el Sub Grupo de Responsabilidad Social, espacio en el cual se priorizaron como temas urgentes a pedido de la sociedad civil y la municipalidad provincial de Espinar: establecer un fondo para los deudos de los cuatro fallecidos, establecer una asignación económica para la atención especializada de los heridos, suspensión del octavo aporte de la empresa al convenio marco y realizar la liquidación de los proyectos ejecutados por la Fundación Tintaya; reorganización del área de relaciones comunitarias de la empresa; atención al reclamo de las comunidades; y atención a los comuneros afectados en sus derechos al relacionarse con la empresa.

En este grupo a su vez conformaron dos subcomisiones, la primera para analizar las liquidaciones de los proyectos ejecutados por la Fundación y la segunda para abordar la reorganización de relaciones comunitarias. A fin de evitar controversias sobre el destino de los recursos, el 25 de setiembre 2012 la empresa aceptó congelar el octavo aporte al Convenio, hasta que se culmine el diálogo y se redefina su proceso de gestión, acuerdo que se mantuvo hasta el 18 de julio del 2013, fecha en las partes acordaron descongelar el octavo y noveno aporte para el financiamiento de proyectos y acciones prioritizadas, asimismo, definieron la actualización de los representantes del comité de gestión y la gestión de los recursos por medio de una entidad financiera solvente.

Con relación a la Fundación Tintaya, entidad cuestionada por la sociedad civil por su intromisión en los asuntos sociales y políticos de la provincia de Espinar, comentario que fue recogido en las entrevistas realizadas. Acordaron que no ejecutara proyectos de inversión en la provincia con fondos del convenio marco a partir del octavo aporte, inicialmente pidieron su desactivación, pero por ser un ente privado se pidió excluirla del convenio marco. Conformaron una comisión evaluadora de la Fundación Tintaya para liquidar los proyectos, integrada por un representante de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional del Cusco, de la Municipalidad Provincia de Espinar y de la Fundación Tintaya, municipalidades distritales, sociedad civil, Xstrata Tintaya. La empresa asumió el compromiso de informar por escrito el estado de todos los proyectos ejecutados.

Al respecto, los actores entrevistados manifestaron que la comisión no logró resultados ante la negativa de la Fundación Tintaya de presentar una copia de las liquidaciones de los proyectos que ejecutó por lo cual no realizaron un balance técnico ni financiero de

su trabajo. Asimismo, con relación a la negociación del convenio marco, en el marco del plazo de la Mesa de Diálogo, aprobaron un protocolo de negociación que detalló los temas a tratar, la moderación recayó en el MINEM con el apoyo del MINAM; conformaron un grupo de trabajo y definieron la modalidad de acreditación (nueve representantes de Espinar que considera a la municipalidad provincial y cinco miembros de la empresa Xstrata).

La comisión inició sus funciones el 28 de noviembre del 2012 y sesionó en el marco del plazo de la Mesa de Diálogo hasta el 19 de febrero de 2013. Acordaron que el convenio marco se definiera en función del principio de responsabilidad social (voluntario, acuerdo de las partes, a través del diálogo y sin imposiciones), integre preocupaciones sociales, derechos humanos y ambientales; fomente la integración de la empresa en el entorno social. Asimismo, convinieron que el nuevo convenio abarque los siguientes componentes: gestión socioambiental, promoción del desarrollo sostenible, promoción del empleo y desarrollo de capacidades locales, promoción del desarrollo económico empresarial, promoción de la identidad cultural y turística, política de derechos humanos (Informe Final de Espinar 2013: 33).

Según da cuenta el Informe Final, avanzaron en el acuerdo sobre 14 capítulos de los 17 considerados en el convenio reformulado, quedando pendiente respecto a la contribución económica y estructura organizacional del acuerdo social, la promoción del desarrollo económico y del empresariado local, la gestión y uso de los fondos, mecanismos de resolución de controversias y las causales de resolución.

Asimismo, acordaron el ámbito de acción y distribución del aporte económico en dos fondos fideicomisos bancarios. El primero “fondo voluntario de desarrollo provincial” para financiar actividades y proyectos del ámbito de la provincia de Espinar (40% de los aportes) y el segundo “fondo voluntario de desarrollo del Área de Gestión Priorizada” (60% de los aportes) integrada por 12 comunidades o anexos de la cuenca del Salado, 5 de la cuenca de Cañipía y comunidades, centro poblados y cuencas de la zona urbana de Yauri. Asimismo, determinaron la creación de un Comité de Administración del Convenio Marco, conformado por técnicos y profesionales especializados, dicha selección estaría a cargo del Comité Permanente de Seguimiento; la ejecución de los proyectos a cargo de entidades ejecutoras; y la presentación de la propuesta económica a la empresa por parte de la Sociedad Civil de Espinar.

A la fecha de presentación del Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar, considerando que no se culminó con las negociaciones, el Plan de Acción contemplaba la instalación de instancias administrativas y operativas para asegurar su ejecución. Los

participantes acordaron continuar con la negociación de trato directo entre Xstrata y población el corto plazo (2013), la constitución del Comité Temporal de Implementación, diseño de la reglamentación y procedimiento del convenio marco, establecimiento y constitución de las instancias administrativas y operativas, inicio de planificación de cartera de proyectos e inversiones.

Por lo expuesto en este capítulo y de acuerdo con las entrevistas realizadas a los actores que participaron en la protesta, advierto que hicieron uso de la protesta como medio para buscar la atención del gobierno central y la empresa minera, para de esta manera tener acceso a un espacio (mesa de diálogo) que les permita presentar sus demandas y buscar satisfacer sus necesidades e intereses, entre ellos contar con un monitoreo ambiental participativo que identifique el grado de contaminación en la zona e identifique las fuentes contaminantes. Asimismo, tener un espacio formal, que cuente con la presencia de entidades del Estado y organizaciones internacionales en condición de garantes del proceso, para negociar con la empresa la reformulación del Convenio Marco.

Sobre los canales que reconocían para abordar los conflictos, los entrevistados coinciden que el medio es la mesa de diálogo, pero dudan de sus alcances para resolver sus problemáticas, sienten que son procesos que se dilatan porque se plantean muchas quejas y pocas propuestas, además, de acentuarse las diferencias de visiones entre los líderes sociales. Del Estado esperan que asuma un rol defensor de sus derechos frente a la empresa, en sus palabras que le “llame la atención a la empresa”.

“[...] el canal para abordar el conflicto es la mesa de diálogo, pero vemos que se está utilizando para dilatar más y más para dividirnos entre los compañeros”.⁴⁰

(Representante de la sociedad civil en la mesa de diálogo)

Los actores a pesar de plantear su disconformidad sobre la mesa de diálogo manifestaron sus sugerencias para el sostenimiento del espacio de diálogo y el seguimiento a los acuerdos arribados. En la entrevista realizada al representante del FUDIE compartió que *“es importante participación de la municipalidad en los proyectos para sostener el monitoreo ambiental que se acordó en la mesa de diálogo, para dar pasos concretos con financiamientos de proyectos de inversión pública”*.

⁴⁰ El entrevistado sugiere para evitar la dilatación, primero tener mesas de participación abierta común donde se pueda recibir lluvia de ideas y quejas y luego pasar a un proceso de diálogo efectivo. Asimismo, que todas las percepciones e ideas sean plasmadas en actividades e instrumentos que puedan satisfacer las demandas. Considera que teniendo una mesa de diálogo abierto participativo se pierde tiempo y no arriban a un concepto claro.

Sobre la evaluación del proceso, el ex secretario general del FUCAE considera que *“Espinar tiene dos errores, no supieron aprovechar el tema económico, todos se han dedicado al tema ambiental y han puesto al final el tema económico, si hubieran negociado el año pasado el tema económico hubieran logrado 3% o más, y como ahora han bajado los metales es imposible lograr más allá de 3%”*. De lo expresado por el entrevistado este hace evidente su análisis al cambio en la estructura de oportunidad, que se expresa en las condiciones del contexto internacional asociado al descenso de los precios de los metales. Aspecto que condiciona a los actores de la protesta a repensar su estrategia para alcanzar sus objetivos.

Frente a lo manifestado por los actores participantes en la protesta sobre la mesa de diálogo y el cruce con las reflexiones de los especialistas en temas de procesos participativos y diálogo,⁴¹ el trabajo de campo nos ha confirmado que existe consenso sobre la importancia de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados como las instancias para canalizar las demandas e intereses de la población. Los diversos actores entrevistados manifiestan que lo ideal sería que no hubiera la necesidad de entrar en el plano de abrir mesas de diálogo post crisis para trabajar los asuntos de la coyuntura, para trabajar esos temas están los mecanismos de participación ciudadana donde se debería fortalecer el diálogo. Abrir nuevos espacios de deliberación socaba los espacios de participación institucionalizados y plantea resolver agendas puntuales que no necesariamente están insertadas en una visión de desarrollo provincial.

Para fortalecer el diálogo en los procesos de participación ciudadana se debe hacer énfasis en la metodología de trabajo, considerando que no todos los mecanismos de participación ciudadana formal pueden ser dialógicos. Sin embargo, en aquellos espacios como los Presupuestos Participativos, Planes de Desarrollo Concertados, Consultas Vecinales; espacios bilaterales de las empresas mineras con las comunidades y espacios de las organizaciones sociales, se podrían instituir enfoques, metodologías y prácticas de diálogo que permitan ir construyendo consensos cada vez más agregados, dejando de lado la interacción confrontacional. De esta manera el diálogo y la participación ciudadana pueden ir convergiendo, para de esta manera aprovechar los espacios institucionalizados para fortalecer la gobernabilidad local.⁴²

⁴¹ Entrevistas realizadas al presidente, director ejecutivo y director de proyectos de la Asociación Civil ProDiálogo.

⁴² Entrevista realizada a director ejecutivo de ProDiálogo.

Sobre los actores que deberían participar en los espacios de participación ciudadana, las personas entrevistadas coinciden que es importante incorporar a los agentes económicos y a las organizaciones que son parte de la movilización social a los procesos de gestión local, considerando el impacto que adquieren sus decisiones en las dinámicas territoriales.

Finalmente, sobre las mesas de diálogo y mesas de desarrollo, como política del presente gobierno, es importante analizarla desde una perspectiva de proceso, considerando que son dinámicos y no procesos estáticos. Las propias personas entrevistadas recomiendan que estos espacios tengan por objeto abordar los problemas de fondo, las causas y raíces del conflicto. Asimismo, que se constituya como una política pública, que cuente con un presupuesto público y que sea de carácter vinculante. Que los compromisos estén amparados por los planes de desarrollo concertado regional, para que “fluyan” los acuerdos.⁴³ Además, de considerar en el diseño del proceso el componente del monitoreo y designar los responsables de este, por ser un tema sensible y activador de conflictividad si las partes no cumplen con los acuerdos, lo cual a la larga termina debilitando el diálogo como mecanismo de abordaje de conflictos.

Como menciona Bebbington et al. (2013), la institucionalización de mesas de diálogo y mesas de desarrollo, como mecanismo para abordar conflictos sociales es un proceso en vías de desarrollo e implica grandes retos porque requiere la participación activa de la empresa privada, sociedad civil y el Estado en sus tres niveles.

Por ahora los espacios de participación ciudadana institucionalizados parecen no ser usados en todo su alcance, la participación ciudadana en la Provincia de Espinar experimenta dificultades en un contexto de presencia de recursos derivados de la actividad minera y más bien al final aparecen como poco efectivos para canalizar las demandas sociales.

Estaríamos frente a una situación singular en la que la disponibilidad de renta generada a nivel regional por la actividad minera, las deficiencias presentes en la gestión de los recursos disponibles y la ausencia de medidas por parte del Estado orientadas a acompañar los procesos de negociación activan las expectativas, malestar y frustración de los actores sociales generadores de la protesta social. Sumado a que los mecanismos de participación ciudadana en la gestión local no consideran escenarios complejos con presencia de industria extractiva, población indígena, y altos niveles de

⁴³ Entrevista realizada a presidente de ProDiálogo.

ruralidad. Como consecuencia estos mecanismos son reconocidos como poco efectivos para canalizar las demandas sociales. Así, los asuntos propios de la participación ciudadana y sus espacios institucionalizados fluyen por otros canales como son la protesta, y los espacios complementarios como las Mesas de Diálogo, siendo estas instancias las que al final encausan y abordan en cierta medida las demandas sociales.



CONCLUSIONES

Los conflictos sociales y en particular los conflictos de carácter socio ambiental, donde el centro de la disputa tiene que ver con el uso, manejo y control de los recursos naturales, son fenómenos complejos cuyo entendimiento no puede reducirse a una sola variable; como, por ejemplo, que de un lado hay actores a favor de la inversión y de otro, los que están en contra. Por el contrario, existen temores sobre los alcances de la actividad extractiva y las afectaciones que podría ocasionar en los recursos naturales y la salud de las personas; desconfianza en el Estado como protector de los derechos de los ciudadanos; activación de expectativas respecto a la obtención de beneficios de la presencia minera, en los temas de empleo, servicios sociales, proveedores locales, entre otros; demandas de respeto a sus modos de vida; percepción de maltrato, débil comunicación e incumplimiento de compromisos por parte de las empresas; y, acceso a la gestión de recursos del canon y fondos sociales.

Estos asuntos conflictivos se enmarcan en un contexto que moldea la dinámica de los conflictos. Los principales elementos contextuales son la exclusión social, política, cultural y económica; la insatisfacción de necesidades básicas; la ausencia, inacción o ineficiencia del Estado; la fragmentación de la sociedad civil; la precariedad de los partidos políticos; la debilidad de las instituciones políticas locales para canalizar las demandas de la población; y, el surgimiento de líderes sociales con agentas políticas personalistas que capitalizan el descontento de la población.

En el desarrollo de la investigación se encontró que en la provincia de Espinar la minería es un pilar fundamental de la economía provincial. El canon minero para la región está fundamentalmente concentrado en la provincia de Espinar y dicho rubro cubre casi el 86% de su presupuesto. En este escenario la participación ciudadana se constituye como componente clave de la gestión municipal. Dada la importancia que adquiere la renta minera, dicho recurso se convierte en centro de disputa por su uso, manejo y control, no solamente del propio gobierno local sino de los distintos actores sociales que ven en él una fuente importante que puede satisfacer una serie de necesidades para la zona y un asunto para incorporar a sus propias agendas de

movilización política. Así han ido en incremento los conflictos “redistributivos” frente al descenso de aquellos que eran catalogados como “antimineros”.

De acuerdo con el análisis he podido constatar la hipótesis general que sostenía que en la Provincia de Espinar, en dos de los principales espacios donde se gestionan recursos derivados de la actividad minera - la Municipalidad Provincial de la Espinar y en el Convenio Marco por el desarrollo de Espinar- , la participación ciudadana opera como un mecanismo básicamente informativo, mas no de propuesta, vigilancia e incidencia, por ello son reconocidos como limitados para canalizar las demandas sociales. Es así como la participación ciudadana y sus espacios institucionalizados se despliegan por otros canales como son la protesta y su gestión por medio de la instalación de un espacio complementario como es la Mesa de Diálogo, siendo esta instancia la que al final se convierte en un medio por el cual se encausan las demandas sociales.

Con relación a la primera sub hipótesis se ha mostrado que la Municipalidad Provincial de Espinar los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana no se han adaptado para un contexto con presencia y disponibilidad de recursos derivados de la actividad extractiva y experimentan dificultades para responder operativamente a las necesidades, intereses, expectativas de la sociedad civil. Se ha constatado que por ahora los espacios de participación ciudadana institucionalizados parecen no ser usados en todo su alcance. La población ve en ellos meros procedimientos formales que no se constituyen necesariamente en los lugares de deliberación política sobre sus necesidades y sus demandas reales, que a la larga son finalmente ignorados por la población.

De acuerdo con lo estudiado, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, pensados bajo una lógica de agentes participantes en contextos urbanos, experimenta una serie de limitaciones para incorporar las agendas de los diferentes actores que conviven en un mismo territorio e incentivar la participación de estos en los espacios existentes. Dejar de lado las diferencias existentes en un territorio lleva a pensar y seguir implementando modelos inaplicables, o peor aún, contraproducentes, tal como se ha evidenciado en el caso de Espinar.

Dentro de algunas dificultades y/o limitaciones he podido identificar las de tipo político, institucional y organizacional. Estos procesos están sujetos a la voluntad

política de los gobernantes de turno para llevar un proceso participativo efectivo y que las propuestas sean priorizadas e implementadas. A ello se suma que los procesos de planificación concertada y presupuesto participativo no son necesariamente espacios que se caractericen por la práctica de la deliberación multiactor para diseñar y planificar el desarrollo de la localidad (distrital, provincial). Dentro de las dificultades organizacionales encontré el debilitamiento de las organizaciones sociales y campesinas de Espinar para cumplir eficientemente su rol de intermediación, cooptados a la lógica del desarrollo por proyectos y la primacía de corto plazo; la desarticulación de las organizaciones sociales con sus bases es una característica de la zona y la ausencia de representatividad de las comunidades campesinas en los espacios consultivos locales es notoria; la ausencia de líderes sociales con visiones de desarrollo a mediano y largo plazo; y el poco conocimiento de herramientas de gestión que son cada vez más necesarias para ejercer la representación comunal y participación en los espacios públicos.

Frente a ello a nivel del gobierno local es necesario introducir ajustes institucionales específicos para fortalecer la naturaleza consultiva y decisoria de los mecanismos de participación ciudadana, para ello, mejorar en la formulación, debate y concertación de planes de desarrollo y presupuestos; garantizando el acceso a la información pública, la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, control, concertación, evaluación y rendición de cuentas. Además, de fortalecer los mecanismos, incorporar herramientas específicas que permitan aumentar la interacción entre las autoridades y la población, compartir información, realizar trámites ágiles, reportar quejas o preocupaciones frente a la prestación de algún servicio y manifestar sus preferencias con relación a propuestas o iniciativas locales; sin que ello signifique el reemplazo de los mecanismos formales establecidos.

En cuanto a la segunda sub hipótesis he evidenciado que el Convenio Marco por el desarrollo de Espinar, los mecanismos de participación ciudadana incorporados en su diseño no son implementados de forma eficiente, no logrando responder a los asuntos conflictivos que surgen como parte del proceso de gestión. Si bien, es ampliamente estudiado que la disponibilidad de la renta generada por la actividad minera activa las expectativas de los actores sociales generadores de la protesta social. En el caso estudiado no sólo la demanda en torno al incremento del aporte del Convenio Marco activó el conflicto social, sino también su reformulación en su diseño y puesta en marcha de sus mecanismos participativos; a ello se suman los

asuntos de fondo relacionados a la contaminación de la actividad minera y el mejoramiento de la relación entre la empresa y la comunidad.

Como factores y obstáculos para la gestión eficiente de los aportes en el espacio del Convenio Marco, he podido identificar que los participantes desconocen sus roles, funciones y el alcance de los mecanismos propios del convenio marco. La complejidad de las tareas encomendadas demanda el manejo y destreza de ciertos conocimientos asociados a la gestión esto los pone en desventaja, especialmente a los beneficiarios (comunidades campesinas), que no cuentan con capacidades ni asesoría que oriente sus intervenciones, sustente y defienda sus propuestas.

Con relación a las entidades ejecutoras y espacios de concertación los actores participantes con sólo identifican al Comité de Gestión, y son críticos con relación a su funcionamiento, consideran que este espacio fue cooptado por la empresa en función a sus intereses y en desventaja de la comunidad. En los espacios como la Asamblea General del Comité de Concertación, el Comité de Gestión y el Comité de Ejecución, no priman los principios de deliberación multiactor que promuevan la concertación y permitan operativizar el convenio. Aspectos que son identificados, valorados y reconocidos por los actores sociales, que, constituyeron asuntos conflictivos en la protesta social desarrollada entre el 2012 y 2013 e incorporados como temas de agenda en la Mesa de Diálogo.

Con relación a la acción colectiva y el conflicto social, concluyo que los episodios de protesta no necesariamente configuran en conflictos sociales, pero si procesos sostenidos de acción colectiva en un tiempo y espacio pueden constituir en un conflicto social, como una respuesta a las oportunidades y restricciones de la estructura institucional. En el caso la provincia de Espinar, la construcción de identidad étnica k'ana es un recurso de acción colectiva que les permite a los actores sociales ampliar su marco de negociación con la empresa y el Gobierno, esta visión colectiva actúa como estrategia que ayuda a legitimar y fomentar la acción colectiva. A ello se suma un contexto internacional propicio que exige poner en agenda pública los derechos de los pueblos indígenas y demanda al Estado que cumpla su rol de garante y promotor. Además, resaltar un aspecto no menos importante, que es la tradición de su organización política de orientación de izquierda, característica que resalta en la historia y presente político de la provincia de Espinar.

También mencionar que la disponibilidad de recursos derivados de la renta minera activa en los actores el desarrollo de procesos enmarcadores en los que están

asociadas a las nociones de desarrollo, progreso y satisfacción de necesidades. Ello generó en la población la percepción de aparente bonanza que debía verse reflejada en cambios perceptibles en torno al desarrollo de la zona y más aún, en la satisfacción de las demandas de las múltiples agendas de los distintos actores sociales locales.

Finalmente, en cuanto a la Mesa de Diálogo esta constituye como oportunidad política para que los actores busquen, por medio de la protesta, tener como interlocutor central al gobierno central. Para de esta manera generar un acercamiento entre la sociedad civil y las autoridades e iniciar un proceso de negociación. Esta coyuntura da lugar a innovaciones institucionales de participación, si se quiere decir suplementaria, que a la larga menoscaban la institucionalidad local al plantear resolver agendas puntuales que no necesariamente se insertan en las lógicas de desarrollo provincial. Agendas que si no llegan a ser resueltas o satisfacen a los actores de la protesta pueden terminar afectando la gobernabilidad nacional, generando la pérdida de legitimidad de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y el descredito del diálogo como mecanismo de abordaje de conflictos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Eduardo

2011. *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Barcelona: Icaria.

AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS

2012. *Monitoreo ambiental y sanitario en Espinar registra un avance del 96 % informan*. 05. 12. 2012. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=438671>

ARCE, Moisés

2010. "Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú". En MELENDEZ, Carlos y VERGARA, Alberto (Editores). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, pp.273-294.

ARELLANO, Javier

2012. *¿Minería sin fronteras? conflictos y desarrollo en las regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, Fondo Editorial de la PUCP.

ÁVILA, Gustavo

2014. *El gasto social de las empresas mineras*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

BANDA, José

2017. *Siempre de pie, nunca de rodillas: construcción, enunciación y reproducción de la identidad k'ana en Espinar*. Tesis presentada para optar el grado académico de Magister en Antropología con mención en estudios andinos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BARRANTES, Rocío, Ricardo, CUENCA y Jorge, MOREL.

2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.

BEBBINGTON, Anthony

2007. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP- Cepes.

CABALLERO, Martín

2009. "Los conflictos sociales y socio –ambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural. Notas para un balance de investigaciones". Ponencia presentada en el Congreso SEPIA XIII. Cusco, 10 al 13 de agosto.

CÁCERES, Eduardo y Jaime ROJAS

2013. *Minería, Desarrollo y Gestión Municipal en Espinar*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales - Oxfam.

CALDERÓN, Fernando

2012. *La protesta social en América Latina*. Cuaderno de Prospectiva Política No.1. Bs.As: PAPEP-PNUD-Siglo XXI Editores.

CAMACHO, Luis y Félix LOSSIO

2007. "La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar, Cusco: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera BHP Billiton Tintaya sin la presencia del

Estado”. En PANFICHI, Aldo (Editor). *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, pp.147 – 229.

CASUSO, Gianfranco

2014. “Una propuesta para el análisis de conflictos sociales en términos de deliberación, agencia y reconocimiento. El caso de la minería en el Perú”. En DEL MASTRO, Césare (editor). *Desafíos éticos en los negocios*. Lima: Universidad Pacifico, pp. 23-34.

CONACAMI

2010. *Minería y territorio en el Perú: resistencias y propuestas*. Lima: Conacami.

COSER, Levis

1967. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.

CRISÓSTOMO, Mercedes

2012. *Legítimos y Radicales. Una aproximación al estudio del frente de defensa del pueblo de Ayacucho*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

CCOLQUE Yenny y VALDIVIA Ramiro

2015. “Municipalidad Provincial de Espinar: roles e influencia en la transformación del conflicto”. En: Puma y Bedoya(Editores) *Transformación de conflictos. Aportes al análisis y abordaje de conflictos para el desarrollo sostenible*. Lima: Universidad Antonio Ruíz de Montoya, pp. 251 – 272.

DAMONTE, Gerardo

2012. *Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería*. Lima: GRADE.

DURAND, Francisco

2009. *Tintaya y su gobierno minero*. Revista Quehacer, N° 173.

DE ECHAVE, José., et al.

2009. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP-CIPCA-CBC-CIES.

DE ECHAVE, José, Raphael HOETMER y Mario PALACIOS

2009. *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: UNMSM-CooperAcción-CONACAMI.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005. *Ante todo, el diálogo*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2007. *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Serie Informes Extraordinarios. Informe No.2. Lima: Defensoría del Pueblo.

McADAM, Doug, John MCCARTHY y Zald MAYER

1996. *Movimientos Sociales Perspectivas Comparadas*. España: Istmo.

EL COMERCIO

2012. *Espinar: hay 24 detenidos en comisaría del campamento de Xstrata Tintaya*.

29.05. 2012. Recuperado de: <https://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/espinar-hay-24-detenidos-comisaria-campamento-xstrata-tintaya-noticia-1421060>

2012. *Ejecutivo cortó a autoridades de Espinar acceso a fondos públicos*. 01.06.2012.

Recuperado de: https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/ejecutivo-corto-autoridades-espinar-acceso-fondos-publicos-noticia-1422488?ref=flujo_tags_369506&ft=nota_81&e=imagen

2012. *Primer ministro Juan Jiménez Mayor: "Este es el gabinete del diálogo"*. 23. 07.

2012. Recuperado de: <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/primer-ministro-juan-jimenez-mayor-este-gabinete-dialogo-noticia-1445676>

2012. *Espinar: Mollohuanca pedirá aumento de aporte de minería Xstrata*. 29.11.

2012. Recuperado de: <https://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/espinar-mollohuanca-pedira-aumento-aporte-minera-xstrata-noticia-1502969>

FARINETTI, Martina

2002. *La conflictividad social después del movimiento obrero*. Caracas: Nueva Sociedad. Recuperado de: https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3088_1.pdf

FERREIRA, Camilo y Martín TINCOPA

2019. *Análisis estratégico del conflicto Tía Marina*. Lima: Centro Wiñay.

GARCÉS, Mario

2012. *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales en América Latina y Chile*. Chile: LOM.

GONZALES, Julia

2013. *Minería y territorialidad: estudio comparativo en la sierra de Ancash-Perú*. Lima: Colegio de Ingenieros.

GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA

2009. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.

GROMPONE, Romeo

2005. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.

HUAYLLA, Mario

2018. *Factores que favorecen o limitan la implementación efectiva del “Convenio Marco – Social y Ambiental “para el desarrollo local, entre la Empresa Minera Glencore Xstrata*

Copper – Antapaccay y la Municipalidad Provincial de Espinar, en la Provincia de Espinar. Propuestas de estrategias. Tesis presentada para optar el grado académico de Magister en Gerencia Social con mención en gerencia de programas y proyectos de desarrollo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

HUERTA, Francisco

2017. *El Sector público, determinación de brechas y proyectos.* En: Serie artículos N°40. Lima: Instituto de Economía y Empresa.

HENRÍQUEZ, Mercedes

2004. *Una aproximación teórica a James C. Scott.* En: Ciucuilco. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia. Vol. 11, número 31.

INEI

2006 – 2010. *Encuesta Nacional de Hogares, Enaho.* Lima: INEI.

2017. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Recuperado de: <http://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

2012. *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú.* Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

JASPER, James

2013. Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad. Recuperado de: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/KtbxLwgVSfTISqRVZGsnZPXDSQRWCPfWbq?projector=1&messagePartId=0.4>

LA REPUBLICA

2012. PALACIOS, Rosa María. *En Espinar no se ha probado que haya contaminación causada por la minera*. 03.06.2012. Recuperado de:

<https://larepublica.pe/politica/635793-en-espinar-no-se-ha-probado-que-haya-contaminacion-causada-por-la-minera/>

2012. *Campesinos de Espinar inician huelga indefinida contra Xstrata Tintaya*.

20.05.2012. Recuperado de: <https://larepublica.pe/archivo/632754-campesinos-de-espinar-inician-huelga-indefinida-contra-xstrata-tintaya/>

2012. Espinar: diálogo se frustra porque comuneros quieren a ministros. 26.05. 2012.

Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/634275-espinar-dialogo-se-frustra-porque-comuneros-quieren-a-ministros/>

2012. *Según el presidente, en Espinar actúan “grupos violentistas e intransigentes”*.

25.05. 2012. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/633998-segun-el-presidente-en-espinar-actuan-grupos-violentistas-e-intransigentes/>

2012. *Espinar pide suspender monitoreo ambiental por quince días debido a dudas*.

17. 10. 2012. Recuperado de: <https://larepublica.pe/archivo/667371-espinar-pide-suspender-monitoreo-ambiental-por-quince-dias-debido-a-dudas/>

2012. *Insisten en criticar recojo de muestras en Espinar*. 06. 11. 2012. Recuperado de:

<https://larepublica.pe/archivo/672096-insisten-en-criticar-recojo-de-muestras-en-espinar/>

LEVY, Bettina

2002. *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano. Lecturas políticas (Compiladora)*. Bs.As: CLACSO-ASDI.

MELÉNDEZ, Carlos

2004. *Hipótesis sobre los conflictos sociales en el Perú actual. Secuelas y lecciones de los años de violencia política*. Lima: Transparencia.

2005. “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”. En VICH, Víctor (Editor). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP, pp. 159 – 183.

2012. *La soledad en la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: MITIN.

MELUCCI, Alberto

1999. *Acción Colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

MESA DE DIÁLOGO DE ESPINAR Y MINISTERIO DEL AMBIENTE

2013. Informe final de la Mesa de Diálogo de Espinar 2012 - 2013. Lima: Ministerio del Ambiente. Recuperado de: http://www.minam.gob.pe/espinar/wp-content/uploads/sites/14/2014/02/INF_ESPINAR_FINAL_03-09-13.pdf

MENDONÇA, Sebastiao

2017. *Para Reducir la Conflictividad Minera*. Lima: LAMPADIA.

MINISTERIO DEL AMBIENTE.

2012. *Gobierno amplía por 60 días Mesa de Diálogo en Espinar*. 13.11.2012. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/espinar/2013/11/15/gobierno-amplia-por-60-dias-mesa-de-dialogo-en-espinar/>

2012. *Diálogo en Espinar muestra avances y resultados*. 16.10.2012. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/espinar/2013/11/15/dialogo-en-espinar-muestra-avances-y-resultados/>

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2018. Anuario Minero 2018. Lima. Recuperado de: [https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2018/AM2018\(VF\).pdf](https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2018/AM2018(VF).pdf)

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ESPINAR

2015. *Plan Estratégico Institucional 2015-2018*. Espinar.

2016. *Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar al 2021 – Prospectiva al 2030*. Espinar.

2009. Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar al 2017.

NUN, José

1989. *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Bs.As; Editorial Nueva Visión.

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD

2012. *Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 1*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

2013. *Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 2*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

2013. *Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 3*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

2013. *Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 5*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

2013. *Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Willaqniki N° 11*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

ORMACHEA, Ivan

2014. "El caso Tintaya". En: ORMACHEA, Iván, Javier CARAVEDO, Gustavo MORENO, Gustavo, César BEDOYA (Editores). *Minería, Conflictos Social y Diálogo*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, pp. 223– 276.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINAS

2007. *Panorama de la minería en el Perú*. Lima. Recuperado de: [https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios Economicos/Libros/Libro Panorama de la Minería en el Peru.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Libro_Panorama_de_la_Mineria_en_el_Peru.pdf)

PANFICHI, Aldo

2007. *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

PERLA, Cecilia

2010. “¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú”. En MELÉNDEZ, Carlos y VERGARA, Alberto (Editores). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Católica del Perú, pp. 245 – 272.

2017. “Encuentros entre empresas mineras y poblaciones locales: usando las armas de James C. Scott”. En DRINOT Paulo (Editor). *El Perú en teoría*. Lima: IEP, pp. 107 – 136.

PERÚ 21

2012. *Continúa la violencia en tercer día de paro en Espinar contra Xstrata*. 24.05.2012. Recuperado de: <https://peru21.pe/lima/continua-violencia-tercer-dia-paro-espinar-xstrata-29760-noticia/>

2012. *Delegación del Poder Ejecutivo se reunirá con autoridades locales de Espinar*. 25.05.2012. Recuperado de: <https://peru21.pe/lima/delegacion-ejecutivo-reunira-autoridades-locales-espinar-29906-noticia/>

PUMA, Liz y César BEDOYA

2011. “Conflictos sociales y ambientales en el Perú”. *Quehacer*. Lima, número 183.

PUMA, Liz y César BEDOYA

2013. “La minería y sus entornos sociales”. *Quehacer*. Lima, número 190.

PUMA, Liz

2013. *La conflictividad socio ambiental en el Perú*. Investigación presentada para optar por el título de Licenciada en Sociología. Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal, Facultad de Ciencias Sociales.

REMY, María

2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.

2011. *Participación ciudadana y gobierno descentralizados*. En: Cuadernos Descentralistas N°28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

SANBORN, Cynthia y Juan Luis DAMMERT

2013. Extracción de recursos naturales, desarrollo económico e inclusión social. Lima: CIUP. Recuperado de: <https://www.as-coa.org/sites/default/files/MiningReportPeru2013.pdf>

SAADE, Miryam

2013. *Desarrollo minero y conflictos socio ambientales. Los casos de Colombia, México y Perú*. Chile: CEPAL.

TANAKA, Martín

2001. *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficientes, y por qué puede ser lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TARROW, Sidney

1998. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

TEJADA, Erick

2009. *Movimientos sociales y democracia en el Perú de hoy. Reflexiones a propósito de la gesta de Arequipa*. Arequipa: PDTG-UNSA.

VEGA, Jorge.

2008. *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Recuperado de:

<https://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/02-vega72.pdf>

VICARÍA DE LA SOLIDARIDAD DE LA PRELATURA DE SICUANI.

Informe sobre Monitoreo Ambiental Participativo en la provincia de Espinar. Recuperado de: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc12042012-155816.pdf

WISE, Carol

2003. *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú.* Lima: CIUP.

XTRATA COPPER y TINTAYA ANTAPACCA Y

2012. Convenio Marco 2012. Memoria Institucional. Recuperado de: https://es.slideshare.net/Tintaya_Antapaccay/convenio-marco-14051765

ZEISSER, Marco

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

APÉNDICES

Apéndice 1: Dinámica del conflicto social entre el 2011 – 2013

Hechos relevantes suscitados el año 2011

- En agosto, se presentaron los resultados del monitoreo ambiental participativo de agua y suelos; dentro del ámbito de Influencia del Proyecto Minero Xstrata Tintaya. Participaron la Vicaría de Solidaridad, Municipalidad Provincial de Espinar y organizaciones representativas. El estudio demuestra que existen niveles de contaminación con metales pesados, el agua no es apto para consumo humano por haber superado los estándares nacionales de calidad ambiental, suelos no aptos para el uso agrícola (Vicaría de la Solidaridad de la Prefectura de Sicuani: 2012).
- En septiembre, la Municipalidad Provincial de Espinar realiza la organización y toma de muestras en animales para la realización del cuarto informe de impacto ambiental. Las muestras se analizaron en dos laboratorios acreditados, el laboratorio CERPER (Certificaciones del Perú S.A.) y el de SENASA. Los resultados fueron presentados el año 2012.
- En noviembre, La Municipalidad Provincial de Espinar cursa una carta notarial a los representantes de Xstrata Tintaya, adjuntando la propuesta de reformulación del Convenio Marco. De acuerdo con las entrevistas sostenidas, la inasistencia de los representantes de la empresa fue uno de los impedimentos para el inicio de las negociaciones. Recordemos que la solicitud de la reformulación del Convenio tiene sus antecedentes en las protestas suscitadas en el 2005 que culminaron con la toma de la mina. En declaraciones del dirigente del FREUTRANSCH-PE narra que las organizaciones sociales enviaron documentos al gobierno para que monitoreen el aire, suelo, sin embargo, les hicieron caso omiso. Enviaron documentos a empresa para realizar un monitoreo participativo que realmente sea transparente y expliquen el incumplimiento de Convenio Marco, pero nunca tuvieron respuesta. Frente a estas peticiones sin respuesta se ven obligados a iniciar una medida de lucha “recién el Estado escucha y la empresa minera se ven obligados a atendernos”

Hechos relevantes suscitados el año 2012

- En enero, se planteó un paro convocado por FREUTRANSCH-PE ⁴⁴ para el día 23 de enero, exigiendo el pleno cumplimiento del Convenio Marco, en especial la cláusula por la que se señala que el "...70% de sus trabajadores sean de Espinar..."⁴⁵
- En febrero, los representantes de Xstrata Tintaya se reúnen con dirigentes de la provincia de Espinar; alcalde de Espinar y con la presencia del Presidente Regional, Jorge Acurio Tito. Se inician reuniones para el proceso de Reformulación del Convenio Marco.⁴⁶ En este mes también se conoce en Espinar el informe de CENSOPAS, por gestiones de la congresista Verónica Mendoza, este informe da cuenta que se encuentra a 62 personas con concentración de metales pesados (mercurio, arsénico y cadmio) al igual que en el agua.⁴⁷

Durante el mes mayo el conflicto hizo crisis y violencia:

- El día 14, el FUDIE entrega una carta a Xstrata Tintaya para el proceso de reformulación del Convenio Marco, enumerando las cláusulas incumplidas por empresa. El día 16, el FUDIE decretó: 1) Organizar una huelga indefinida desde el 21 de mayo en la provincia de Espinar, en defensa del medio ambiente, la vida, los derechos humanos y la dignidad de la provincia de Espinar. 2) Exigir a las autoridades competentes y a la minera que asuma su responsabilidad para resolver la problemática.

⁴⁴ El Señor Nestor Cuti Huallpa se desempeñaba como secretario general del Frente Unificado de Transportistas y Choferes de la provincia de Espinar (FREUTRANSCH-PE). El frente tiene 3 años de creación y aglutina a los vehículos de carga pesada, pasajeros interprovinciales, interdistrital y taxis. La organización nació a exigencia de los transportistas de carga pesada encargados de trasladar cobre de la empresa Tintaya a Matarani, es identificado como un grupo de interés que ejerce incidencia en el frente según entrevista realizada a uno de sus dirigentes. El señor Cuti se desempeñó también como presidente del Comité de Lucha de Espinar y secretario general en tres periodos de los transportistas interdistritales de pasajeros.

⁴⁵ En entrevista realizada al dirigente de FREUTRANSCH-PE comenta que "el 23 de enero los transportistas iniciamos una huelga por el incumplimiento del Convenio Marco. En este documento hay una cláusula que a los proveedores deberían darle una prioridad en el campo laboral del 70%, pero sin embargo esto nunca se dio, por eso que los transportistas inician una medida de lucha que dura una semana. Esta medida reamente aporó para que los representantes de la minera recién escuchen a la provincia y nos sentamos a conversar en una mesa de diálogo, esta mesa se rompió por desidia de la empresa que no quisieron venir a la 4ta reunión y otra vez se generó el conflicto para el 21 de mayo donde toda la provincia participo exigiendo el cumplimiento y reformulación del Convenio Marco y la contaminación ambiental". "Antes también enviamos un memorial a la PCM firmado por las autoridades, dirigentes, población para que vinieran y citaran a los representantes de la empresa y nos sentáramos para entablar un dialogo, pero no respondieron, por eso era inevitable el inicio de las protestas".

⁴⁶ Posteriormente, se realizaron 04 reuniones más, no llegando a tener acuerdos concretos sobre si es o no necesario iniciar un proceso de reformulación. El 22 de marzo, las organizaciones sociales, deciden iniciar una medida de paralización, fijando como fecha el 21 de mayo.

⁴⁷ En entrevista realizada al funcionario de la municipalidad de Espinar, comentó que en el 2010 hubo un trabajo de CENSOPAS respecto a un estudio de metales pesados en sangre realizada a 506 personas, sin embargo, para las personas que se habían identificado que ya estaban haciendo enfermedad no había programas de atención, por negligencia del ministerio de salud.

- El día 19, las conversaciones iniciadas entre los comuneros y José Marín, Vicepresidente ejecutivo de la división de operaciones de la minera, se frustra.⁴⁸ El día 21, inicia la huelga indefinida en Espinar, convocada por el FUDIE. Se demanda incrementar del 3% al 30% las utilidades a favor de Espinar debido a la ampliación de sus operaciones, también se pide un informe ambiental. En declaraciones a un medio nacional, Herbert Huamán, presidente del FUDIE, expresó que en vista que no hay posibilidad de diálogo a la población “no le queda otra salida que la protesta social”. Asimismo, hizo un llamado al premier Oscar Valdez para que corrobore la contaminación y se traslade a Espinar (La República: 2012.05.21).
- El día 22, se produce un enfrentamiento entre la PNP y huelguistas de Espinar en el campamento de Xstrata, se denuncia la contaminación de los ríos Salado y Cañipía. Se da cuenta de la presencia de pobladores de Alto Huancané que intentaron tomar la caseta de bombeo de agua de Xstrata, los cuales fueron detenidos por la PNP resultando 2 heridos.
- El día 23, se produce el segundo enfrentamiento entre los huelguistas de Espinar y la PNP, resultando 6 heridos y 7 detenidos. El alcalde de Espinar demandó el retiro inmediato de las 2 presas de relaves y la planta de óxidos de la minera ubicados en las cuencas de los Ríos Salado y Cañipía. Se refuerza el contingente policial con el arribo de 200 policías desde Arequipa.
- El día 24, se produce un tercer enfrentamiento en la comunidad campesina de Tintaya Marquiri, donde se ubica el campamento de la empresa, resultando 11 heridos y 10 detenidos (Perú 21: 2012. 05.24). Se expresan 4 demandas, la reformulación del Convenio Marco; elevar del 3% al 30% los aportes voluntarios de Xstrata; mayor apoyo social de la empresa y un monitoreo ambiental participativo en los Ríos Cañipía y Salado. Se produce otro enfrentamiento en la calle Siete Esquinas en la ciudad de Yauri donde resulta heridos un poblador y el alcalde de Espinar.
- El día 25,⁴⁹ arriba a la ciudad de Yauri la Comisión de la PCM, presidida por el jefe del área de Conflictos Sociales, Víctor Caballero; Manuel Bernal, Director de Gestión Social del MINEM; Juan Ocola, de la ANA, entre otros funcionarios. Con el objetivo de ponerse de acuerdo respecto a los temas de agenda, evaluar las exigencias de la población que pide modificar el Convenio Marco. Además de obtener garantías para que la comitiva del gobierno pueda acudir a la zona (Perú 21: 2012. 05. 25).

⁴⁸ En una entrevista realizada al ministro del Ambiente, el domingo 03 de junio en el diario La República, expresa “que el FUDIE, en su último deseo de modificar el Convenio Marco, presenta una carta a la empresa el 16 de abril de 2012. El 20 de abril se suscribe un acta donde la empresa dice que se compromete a negociar [...] hacer monitoreos participativos...La empresa les contesta el 24 de abril y ofrece mejores condiciones de inclusión laboral de la gente de Espinar, entre otros temas. Sin embargo, se quiebra... y se quiebra desde mi punto de vista [...] por una mala información que llega en el camino a tergiversarse” (La República: 2012.06.03).

⁴⁹ El presidente de la Cámara de Comercio del Cusco emite declaración en medios de prensa escrito expresando su rechazo a las medidas de paralización de la población de Espinar.

- El día 26, la mesa de diálogo organizada por la Comisión de la PCM se frustró, al no llegar a ningún acuerdo.⁵⁰ El abandono del espacio donde se realizaba la reunión se produjo luego que Huamán, planteará el cierre de la mina y que esta propuesta sea rechazada por Caballero. En declaraciones de Caballero, sostuvo que las exigencias fueron cambiadas, los temas originales giraban en torno a la supuesta contaminación y el incremento del Convenio Marco. Luego de este hecho, los viceministros de Minas y de Medio Ambiente, Guillermo Shinno y Mariano Castro, se pronunciaron descartando toda posibilidad de abordar el cierre de la mina. El Presidente Regional del Cusco, se comunicó con la población, haciendo un llamado a la calma y comprometiéndose a mediar en una posible mesa de diálogo. Asimismo, desde Lima, Pedro Martínez, el presidente de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE) expresó que los “mismos grupos violentistas que operan en Cajamarca se han trasladado a la provincia de Espinar para generar otro punto de conflicto en base a mentiras” (La República: 2012. 05.27).
- Las declaraciones del presidente Ollanta Humala no se dejaron esperar manifestando que en Espinar hay grupos de la misma filiación que en Cajamarca, de posición intransigente y violentista, que sostienen peticiones extremistas. Abogó por el diálogo y que el Estado tiene una deuda histórica que debe resolver más que la empresa (La República: 2012. 05. 26).
- El día 27, Giovanni Rossinelli, representante de Xstrata, manifestó que la causa de la contaminación se debe a la presencia de volcanes y que informes del MINSA fueron mal elaborados puesto que no consideraron la zona de influencia de Xstrata.
- El día 28, se suscitaron hechos de violencia en Espinar. Los jóvenes Rudicendo Manuel Puma (27) y Walter Sencia Anca (24) murieron por acción de la policía. La población en represalia quemó el local de la fundación Tintaya, se retuvo al fiscal y se quemó la camioneta en la que viajaba. Unas 24 personas fueron detenidas en la comisaría que se encuentra en el campamento de la empresa. Entre ellos, el vicepresidente del FUDIE, Sergió Huamaní; integrantes de la Vicaría de Sicuani.
- El día 29, se declara el Estado de Emergencia en Espinar. Se denuncia el secuestro de 2 camionetas con 10 trabajadores de Xstrata. Se etiqueta a congresista Rubén Coa de “antiminero”. Se denuncia que el alcalde de Espinar está utilizando fondos públicos para financiar el paro, se inician las investigaciones por el Ministerio Público.⁵¹ Se denuncia que se encontraron 2 camionetas, una de la Municipalidad y otra de la Vicaría con armas y bombas molotov (El Comercio: 2012. 05. 29).
- El día 31, se detiene al alcalde de Espinar en el Consejo Provincial y otros personajes considerados “promotores de la violencia”, el cual por disposición del Poder Judicial ha sido

⁵⁰ Luego de frustrarse el diálogo la dirigencia de Espinar en la Plaza de Armas anunció la paralización indefinida, advirtiendo que “radicalizarían” sus medidas de fuerza. Expresando que no están de acuerdo con la imposición de agendas del gobierno central.

⁵¹ En este contexto, el Ministro de Energía y Minas, Jorge Tafur, en declaraciones conecta el caso de Espinar con lo sucedido en Conga, a través del Movimiento Tierra y Libertad. Asimismo, La Red Muqui se pronuncia “Por el respeto de los Derechos del Pueblo de Espinar”.

derivado a la ciudad de Ica con prisión preventiva por cinco meses. Congresistas de Cusco unen fuerzas apoyando a Espinar y solicitando la renuncia del Primer Ministro.

En el mes de junio, las tensiones continúan, se traslada a Ica al alcalde de Espinar con prisión preventiva y se instala la mesa de diálogo:

- El día 01, el alcalde Mollohuanca es trasladado a la ciudad de Ica. Se denuncian irregularidades en las demandas de alcalde Espinar, quién se especula que en complicidad con Herbert Huamán buscan controlar el dinero que entrega Xstrata. En entrevista a Herbert Huamán, en el diario La República, afirma que el informe que denuncia presencia de metales pesados es de zona de influencia de Xstrata y que medios tendenciosamente citan otro informe. Que el pedido de reformulación de Convenio Marco es secundario, que el principal tema es el de contaminación, por tanto, se pide que trasladen y reubiquen su planta de relaves fuera de la provincia de Espinar y culpa a Xstrata de militarizar el conflicto y por tanto, de los actos de violencia ocurridos.
- El día 01, el ministro de Justicia, Juan Jiménez Mayor, afirmó que el Ejecutivo restringió a las autoridades de la provincia de Espinar el acceso a fondos públicos, ante temores que el dinero sea dirigido a financiar protestas “antimineras” (El Comercio: 2012. 06. 01).
- El día 02, el consejo municipal interino a cargo de Silvia Luna Huamaní (teniente alcaldesa de Espinar) condiciona el diálogo por la liberación de Mollohuanca y el levantamiento del estado de emergencia. Por otro lado, Ollanta Humala, denuncia que conflictos ya no son ambientales sino político-electorales.
- El día 03, se emite la orden Judicial para recluir durante 5 meses a Mollohuanca. En entrevista a Manuel Pulgar Vidal, ministro del Ambiente, expresa que “Espinar es un caso emblemático porque tiene espacios de diálogo acordados, concertados...hay Comisión de Cautela o Comisión de Concertación, hay una asamblea que maneja los aportes de la compañía”. Asimismo, se da cuenta que, si hubo respuesta de Xstrata ante cartas de Espinar, sí se desarrollaron monitoreos participativos, un total de 12 entre 2005 y 2012. La ampliación de Antapaccay implica cerrar las 2 relaveras en beneficio de la población. De lado del Estado, Osinergmin, hace 8 monitoreos participativos entre 2008 y 2010, participando los representantes de Xstrata, Municipalidad Provincial de Espinar, comunidades, FUDIE, entre otras. En el 2011 y 2012 la Oefa viene haciendo el monitoreo regular, no participativo; que informan que si se cumple los límites máximos permisibles y el agua es de categoría 3 según la Ley General de Agua.
- El día 05, en el escenario provincial se presenta una protesta de trabajadores mineros en Antapaccay por demandas laborales. En el escenario nacional, los congresistas Verónica Mendoza, Javier Diez Canseco y Rosa Mávila, renuncian al partido Gana Perú. Respaldan la medida los congresistas Rubén Coa y Rimarachín. En el escenario regional, se emite un pronunciamiento de la Municipalidad de Cusco lamentando el costo social de conflicto,

- denunciando falta de diálogo entre la población, Xstrata y el Estado; rechazan encarcelamiento a alcalde Mollohuanca.
- El día 06, se presenta el anuncio de diferentes gremios en Cusco de organizar un paro regional en caso no se libere a alcalde Mollohuanca. El día 07, en declaraciones del Presidente Regional de Cusco, pidiendo liberación de alcalde Mollohuanca para seguir con el diálogo y negociaciones.
 - El día 08, el gobierno anuncia plan de intervención ambiental en Espinar con el objetivo de saber con exactitud la situación ambiental y sanitaria de la provincia de Espinar. Se inician investigaciones en comisión de ética contra Verónica Mendoza por supuesta presentación de información falsa que indican la presencia de metales pesados en agua y suelos de Espinar. La Asociación de Municipalidad del Perú – AMPE, solicita levantar el Estado de emergencia en Espinar.
 - El día 09, se anuncia que gobierno, con el MINAM buscarán despejar dudas sobre la contaminación en Espinar, se implementará en 6 meses un consejo en coordinación con varios organismos del MINSA. El día 11, Víctor Caballero, jefe de la Oficina de Conflictos Sociales, expresa que el FUDIE controla a Mollohuanca, que el dirigente Herbert Humán subordina y rebasa al alcalde.
 - El día 12, el Poder Judicial ordenó la excarcelación del alcalde de Espinar. El ministro del Ambiente anuncia que un grupo técnico viajará a Espinar y verificará condiciones ambientales. Xstrata Cooper publica un pronunciamiento a la opinión pública reiterando su vocación al diálogo.
 - El día 13, Oscar Mollohuanca es liberado. El día 14, Oscar Mollohuanca reasume sus funciones públicas y en la mesa de diálogo. Alcalde, pospone el diálogo con el gobierno hasta hablar con los dirigentes.
 - El día 15, se inicia las conversaciones entre las autoridades locales y los representantes del Poder Ejecutivo con los ministros de Salud, Alberto Tejada; Energía y Minas, Jorge Merino y Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, además del jefe de la Unidad de Conflictos Sociales de la PCM, Víctor Caballero. En cuanto a las autoridades elegidas, se encuentra presidiendo el diálogo el alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca; el presidente regional de Cusco, Jorge Acurio y la gran mayoría de alcaldes distritales de dicha provincia.
 - El día 16, el gobierno anuncia que no aceptará condicionamientos para iniciar diálogo. Asimismo, Mollohuanca marca distancia con Gregorio Santos, ante su “sospechosa” visita al penal de Ica.
 - El día 21, en la provincia de Espinar, representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y los ministerios de Ambiente, Agricultura, Salud, Energía y Minas, el Gobierno Regional del Cusco, la Municipalidad Provincial de Espinar, los Municipios Distritales de Espinar, las Organizaciones Sociales de la provincia de Espinar, entre otros, se reunieron en la Municipalidad Provincial de Espinar con el objeto de instalar la mesa de diálogo para la solución de la problemática socio-ambiental existente en la provincia de Espinar (Resolución Ministerial N° 164-2012-PCM) . El día 22, en la siguiente reunión se organizaron 3 grupos de

trabajo. El Ministro de Ambiente, Pulgar Vidal, sostuvo que la mesa de diálogo será refrendada con una resolución ministerial en 20 días. En el grupo de medio ambiente se estableció elaborar un plan de intervención sanitaria y ambiental, la evaluación de la calidad de suelos y aguas en zonas de influencia de Xstrata, y la fuente o causa de los contaminantes encontrados. Se prevé una próxima reunión el 12 de julio.⁵²

- El día 23, se levanta el estado de emergencia en Espinar. En mensaje a la Nación, el presidente Humala dispuso el levantamiento al existir las condiciones de diálogo (La República: 2012. 06.24).

En el mes de julio, se formaliza la Mesa de Diálogo mediante Resolución Ministerial:

- El día 07, las comunidades piden declarar a Espinar en emergencia agropecuaria por la muerte de 25 animales, presuntamente por contaminación ambiental en Alto y Bajo Huancané. El día 08, en Espinar se inician preparativos para la unificación de agenda de demandas. Para ello se reúnen los dirigentes de 55 organizaciones sociales y autoridades. Se delimitan dos temas prioritarios: Desarrollo agropecuario, proyectos productivos, planes de saneamiento básico, desarrollo agropecuario, salud, educación y agua. Mollohuanca, declara importante solicitar un monitoreo ambiental participativo, el desbloqueo de las cuentas de la Municipalidad y de los más de 40 proyectos estancados.
- El día 10, se emite la Resolución Ministerial N° 164-2012-PCM, que formaliza la conformación del Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Diálogo para solucionar la problemática socioambiental existente en la provincia de Espinar”.
- El día 12, se instala Mesa de Diálogo⁵³. En dicha reunión acordaron conformar las primeras mesas de trabajo sobre Desarrollo y Producción, Medio Ambiente, y Responsabilidad Social; además de establecer para el 12 de julio la próxima reunión.
- El día 15, la PCM comunica el Plan del Ejecutivo para redefinir manejo de conflictos sociales. El día 23, se produce el cambio de gabinete y en mensaje del Premier Juan Jiménez Mayor, se menciona el énfasis en plantear un diálogo al país para acercarse a la comunidad, ciudadanía y al pueblo (El Comercio: 2012. 07.23).

Durante el mes de agosto se presentan avances de los grupos de trabajo en el marco de la Mesa de Diálogo:

⁵² En este contexto la Contraloría General de la República, expresó que fiscalizará el uso del canon en las regiones y municipios. Asimismo, medios de prensa nacional hacen resonancia comparando los avances en el diálogo que se sostienen en Espinar mientras que Cajamarca sigue la intransigencia.

⁵³ La sesión contó con la presencia de los ministros del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal; de Salud, Alberto Tejada; de Energía y Minas, Jorge Merino Tafur, y de Agricultura, Luis Ginocchio Balcázar; con el alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca, y el presidente regional del Cusco, Jorge Acurio Tito, quien fue propuesto como presidente del espacio. En total asistieron por Xstrata 10 representantes y 55 de lado de la población de Espinar.

- El día 07, las comunidades en Espinar piden declarar estado de emergencia agropecuaria por contaminación ambiental y muerte de 25 animales (afectados, comunidades del Alto y Bajo Huancané).
- El día 27, se presentan los avances de los grupos de trabajo. En el grupo de Medio Ambiente se empieza a trabajar con el monitoreo participativo para detectar la causa de la contaminación. El alcalde Mollohuanca anunció que en paralelo un grupo de investigadores de la Universidad de New Castle hará el mismo examen. El grupo de Desarrollo y Producción anunció que el Ministerio de Salud implementará el programa Q'ali Wasi con enfoque en la niñez, el financiamiento de obras de agua potable por 8 millones de soles y que junto a Xstrata darán 14 000 kilos de forraje por 4 meses para el desarrollo agropecuario. Finalmente, en el grupo de responsabilidad social la empresa se comprometió en dar un fondo solidario de s/. 500 000 para las víctimas del conflicto, dicho monto será administrado por la ONG ADRA.

En el mes de setiembre se realizan los monitoreos ambientales:

- El día 06, la Fiscalía de Espinar abre investigaciones contra Minera Xstrata por contaminación de suelos, reportados por la Vicaria de Sicuani. El día 10, llega el equipo de ingenieros de la Universidad de Newcastle- Inglaterra. El día 13, la ANA comunica que el agua de Espinar será evaluada tomando muestras de Ríos Cañipia y Salado en 78 puntos críticos. El día 14, representantes de 18 comunidades participan de monitoreo que ANA y especialistas del Ministerio del Ambiente realizan. El día 30, Mollohuanca manifiesta que los frutos de la mesa de diálogo son pocos, en más de dos meses de trabajo no se han atendido temas de fondo y no hay conclusiones fructíferas para Espinar. Asimismo, muestra preocupación por una potencial y posible movilización frente a hechos como la muerte de animales en la zona de influencia de Xstrata (La Mula: 2012. 09.28).

En el mes de octubre, se presentan los avances de la Mesa de Dialogo y surgen cuestionamientos al proceso de recojo de muestras por parte de la población.

- El día 05, se terminó el recojo de muestras. El día 16, el MINAM informó los avances en el marco de la Mesa de Dialogo, entre ellos, que el monitoreo participativo sanitario y ambiental se encuentra en un 80%, el cual permitirá determinar las condiciones ambientales, planes de acción preventivos y correctivos. Este proceso servirá como referente para el sistema de monitoreo y vigilancia provincial de la zona (Ministerio del Ambiente: 2012. 10.16).
- El día 17, se pidió la suspensión del monitoreo ambiental por 15 días. El Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE) envió una carta al Ejecutivo con esta solicitud por dudar de la transparencia en el proceso de recojo de muestras de la OEFA, al no participar los campesinos en dicho proceso (La República: 2012. 10.17). El día 24, se anunció el reinicio del levantamiento de muestras en Espinar para el día 31 de octubre.

En el mes de noviembre, se amplía el plazo de la mesa de diálogo y se inician las negociaciones del Convenio Marco:

- El día 07, cuestionan el proceso de recojo de muestras. Regidor de la Municipalidad de Espinar, Rolando Condori declaró que en el proceso de recojo de muestras están participando pobladores a favor de la actividad minera de Xstrata, lo que dificulta la imagen de transparencia del proceso (La República: 2012.11. 07).
- El día 13, el Poder Ejecutivo amplía plazo de mesa de diálogo por 60 días, adicionales a los cuatro meses establecidos inicialmente. Ampliación se formaliza mediante Resolución Ministerial N° 164-2012-PCM (Ministerio del Ambiente: 2013. 11. 13).
- El día 21, en sesión de la presidencia colegiada de la Mesa de Diálogo de Espinar se revisaron los avances logrados y las acciones pendientes para los próximos 60 días.⁵⁴
- El día 28, representantes de la minera Xstrata y de la provincia de Espinar fijaron los términos de referencia con los que se discutirá, a partir del 10 de diciembre la reformulación del Convenio Marco. Coordinaron reuniones para el 10, 11, 17 y 18 de diciembre en Yauri, y 27 de diciembre en Cusco. Nueve serán los representantes de Espinar, entre autoridades y dirigentes; y cinco por parte de la empresa. Habrá un moderador del Ministerio de Energía y Minas. De ser necesario se designaría a un mediador (El Comercio: 2012. 11. 29).

En el mes de diciembre, se presentan los avances del monitoreo ambiental participativo y se realizan las negociaciones del Convenio Marco.

- El día 05, en el desayuno de trabajo “Mesa de Diálogo de Espinar, avances e importancia de interpretar adecuadamente los resultados del monitoreo ambiental participativo” el MINAM informó que el monitoreo participativo registra un avance del 96%, el porcentaje faltante se debe a que la población no permite el recojo de las muestras en 20 puntos de los 440. Los resultados de este monitoreo se aplazan del 12 de noviembre al 12 de enero del 2013(Andina: 2012. 12.05).
- El día 15, se informa del avance en la negociación con la empresa por el aporte voluntario y la administración del fondo, actualmente bajo la responsabilidad del Fondo Tintaya.⁵⁵ El día 16, dirigentes de Espinar piden la suspensión de operaciones hasta el 12 de enero. Para

⁵⁴ En esta reunión participaron el alcalde de la Municipalidad Provincial de Espinar, Óscar Mollohuanca, el viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, Mariano Castro; el viceministro de Minas del MINEM, Guillermo Shinno; además de los coordinadores de los subgrupos de trabajo de la Mesa de Diálogo de Espinar: Juan Narciso (MINAM) , coordinador del Subgrupo de Medioambiente; Fernando Castillo (MINEM), coordinador del Subgrupo de Responsabilidad Social, y Eduardo Larrea (MINAG) y Walter Velásquez (Gobierno Regional de Cusco), del subgrupo de Desarrollo y Producción.

⁵⁵ En el documento del Informe Final de la Mesa de Diálogo se estipula que la Fundación Tintaya deje de hacer inversiones con recursos provenientes del Convenio Marco y que se realice la ejecución de los proyectos ejecutados por la fundación. Este punto era una posición planteada por la población de Espinar como tema de agenda presente a lo largo del ciclo de protesta.

Huamán, presidente del FUDIE, la mina no debe operar hasta que no se conozcan los resultados del monitoreo ambiental.

Hechos relevantes suscitados el año 2013

- Las negociaciones del Convenio Marco: se realizaron desde el 28 de noviembre al 19 de febrero del 2013. En este plazo las negociaciones giraron en torno a la propuesta de la empresa de entregar un monto fijo (30 millones anuales, durante 18 años). De lado de la Municipalidad y la sociedad civil, plantearon que el aporte sea del 6% durante 18 años que se tiene previsto como proceso de explotación de Antapacay. Se produjeron amenazas de movilización por parte del FUDIE. A la fecha de la entrega del Informe Final no se culminaron las negociaciones, las partes acordaron terminarlas, compromiso que fue asumido en el Plan de Acciones. Se instaló la Comisión Bipartita Transitoria del Convenio Marco, encargada de implementar los acuerdos plasmados en el documento. Además, se instaló la Comisión Permanente de Seguimiento del Convenio Marco.
- El informe de Monitoreo Ambiental Participativo: se realizó la toma de pruebas de agua, aire y sedimentos para realizar el informe. Este documento fue cuestionado y tachado de inconsistente por parte de las organizaciones de Espinar. Se generó tensiones con el gobierno central en su proceso de entrega y publicación de resultados. Se realizaron protestas pacíficas. En su presentación, el informe dio cuenta de la presencia de contaminación ambiental en 4 zonas, sin ubicar la fuente contaminante.
- El gobierno central: destinó 900 millones para obras en la provincia de Espinar en salud, educación, nutrición, agricultura, vialidad, entre otros.
- La Mesa de Diálogo: Se publicó el informe final el 28 de agosto en la ciudad del Cusco. Este documento comprende los componentes de instalación y funcionamiento de la Mesa, las acciones de urgencia realizadas, el informe del monitoreo sanitario ambiental participativo, el nuevo Convenio Marco, y el plan de acción y el programa de inversiones.



Apéndice 2. Lista de entrevistados

Actor social	Organización/ Institución	Cargo/ función
Sociedad Civil	Frente de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE)	Secretario de Medio Ambiente
	Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE)	Secretario General
		Exsecretario General
	Comité de Lucha Por Espinar	Presidente
	Frente Unificado de transportistas y choferes de Espinar	Presidente
	Sociedad Civil de Espinar en la Mesa de Diálogo	Comunero de la Comunidad Campesina de Huarca.
		Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo Espinar para la negociación del Convenio Marco.
		Asesor de la Federación Unificada de Campesinos de la Provincia de Espinar (FUCAE)
Asociación Civil CooperAcción	Asesor local para la Mesa de Diálogo	
Gobierno local	Municipalidad Provincial de Espinar	Gerente de la Gerencia de Desarrollo Económico
		Sub Gerente de la Gerencia de Desarrollo Social de Participación y Concertación Ciudadana
		Gerente de la Gerencia de Gestión ambiental y Recursos Naturales
Empresa	BH Billiton Tintaya	Ex gerente de empresa BH Billiton Tintaya
Academia	Asociación Civil ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos	Presidente
		Director Ejecutivo
	Pontificia Universidad Católica del Perú	Docente de la Facultad de Ciencias e Ingeniería
	Centro IDEAS	Presidenta

Defensoría del Pueblo	Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad	Comisionada
Gobierno Central	Oficina General de Asesoramiento de Asuntos Socioambientales del Ministerio del Ambiente	Especialista en gestión de conflictos socioambientales

