

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Organizaciones civiles en conflictos socioambientales: El caso de Espinar durante el 2020

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Vega Negreiros, Karen Clarisa

Asesor(es):

Zuñiga Romero, Antonio Jose


Lima, 2022

## Informe de Similitud

Yo, Zuñiga Romero, Antonio José, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Investigación de Bachillerato titulado Organizaciones civiles en conflictos socioambientales: El caso de Espinar durante el 2020 de la autora Vega Negreiros, Karen Clarisa dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 15 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 30/05/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación de Bachillerato, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 31 de mayo del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Zuñiga Romero, Antonio José</u>	
DNI: 47114242	Firma 
ORCID: 0000-0002-0206-3107	

## Resumen

Los conflictos socioambientales son la agenda pendiente en el Estado peruano. La longevidad y los episodios de violencia que los caracteriza son producto del deficiente manejo del tema ambiental en el aparato estatal. Ante ello, surgen diversas organizaciones civiles que se encargan no solo de exigir mecanismos de diálogo, sino también buscan participar dentro de la toma de decisiones que surgen dentro de estos procesos como parte de la población que sufre los efectos directos e indirectos de los proyectos extractivos. Sin embargo, las mesas de diálogo parecen reproducir y agudizar las desigualdades que preexisten entre los actores que lo conforman, por lo que vuelve más complicado la meta de lograr incidencia política. Por ende, los casos, en los cuales la población ha salido victoriosa, son pocos y deben ser revisados de manera más profunda. La presente investigación busca ofrecer un análisis a la literatura acerca de los factores que explican la capacidad efectiva de las organizaciones civiles dentro de contextos de conflictividad ambiental. Sobre todo, se hace un acercamiento al caso de Espinar durante el 2020. Esto es debido a que, durante el periodo de emergencia sanitaria, las asimetrías se profundizaron, pero aún así los conflictos continuaron. Ante este escenario, las comunidades de Espinar pudieron negociar la entrega de un bono económico ante la profunda negativa de la empresa Antapaccay. El trabajo busca añadir un enfoque desde la ciencia política y también resaltar la actuación de ciertos actores locales durante contextos de emergencias.

**Palabras Clave:** conflictos socioambientales, organizaciones civiles, mesas de diálogo, Espinar

## Índice

1.	Introducción.....	1
2.	Capítulo 1: Los conflictos socioambientales y la respuesta estatal.....	3
3.	Capítulo 2: El rol de las comunidades en los procesos de diálogo.....	9
4.	Capítulo 3: El caso de Espinar .....	15
5.	Conclusiones.....	18
6.	Bibliografía: .....	20



## **1. Introducción**

Durante el 2020, la emergencia sanitaria por el COVID-19 fue la preocupación que englobó las acciones del Estado peruano para reducir los efectos del virus. No obstante, la situación no evitó que problemáticas anteriores se solucionaran o paralizaran. Por ejemplo, la actividad minera continuó operando a la par de la paralización de diversas actividades económicas dentro del país. En ese sentido, al declarar las operaciones extractivas como prioridad, los conflictos socioambientales continuaron, sino es que se agudizaron debido a la vulnerabilidad de las comunidades cercanas a los proyectos mineros.

La relación entre comunidades y las empresas mineras han coexistido en base a una conflictividad persistente desde la promoción de la inversión privada extractiva entre el fin del siglo XX y los comienzos del siglo XXI. Asimismo, como respuesta a este impulso extractivo, se generó una serie de instituciones y organizaciones civiles enfocadas en el desarrollo social y la protección del medio ambiente. En ese sentido, los actores locales han jugado un papel importante en los espacios de diálogo y acción para el respeto no solo de sus derechos, sino también ser beneficiados por la actividad minera. Por ende, es imperativo destacar las organizaciones o frentes de defensa conformados por las comunidades que les permita hacer frente a las asimetrías que persisten dentro de las zonas de conflicto. Es por ello por lo que, durante la emergencia sanitaria y con la poca capacidad estatal priorizando el sector de salud, se esperaba que la respuesta de las comunidades ante la conflictividad sea menos capaz de al momento de proponer demandas dentro de la agenda pública y, sobre todo, lograr sus objetivos a pesar de presentar una situación vulnerable más aguda debido al COVID-19. Ese es el caso de las comunidades de Espinar en Cusco.

El 15 de julio del 2020 se inició un paro por parte de diversas por parte de la población de Espinar. El motivo principal fue la entrega de un bono económico de mil soles para los pobladores con el fin de atender las diversas emergencias y situaciones graves que se enfrentaban debido a la pandemia. El dinero solicitado saldría del compromiso de la empresa que se expresa en el Convenio Marco firmado hace varios años por diferentes actores locales y que debía ser destinado a

diferentes proyectos que motiven el desarrollo en la localidad. Sin embargo, la empresa minera “Antapaccay” se demostró, desde un principio, en contra de la propuesta. Aun así, meses después, y a través de una comisión de Alto Nivel convocada en Espinar, se aceptó otorgar el bono. En ese sentido, resulta imperativo cuestionarnos qué explica el triunfo en actores locales en espacios de diálogo en zonas extractivas. Este es un caso que llama la atención debido a que fue una de las pocas demandas que fueron atendidas en comparación a temas de consulta previa o ambientales. Por otro lado, el caso de Espinar rompe la lógica, en el contexto de pandemia, debido a que supera desigualdades que se agravaron por la situación de emergencia y posee una capacidad organizativa resiliente.

El presente trabajo abordará, en primer lugar, la situación actual de la gestión de conflictos socioambientales en el escenario latinoamericano en general y, posteriormente el peruano. Luego, en el capítulo dos, se analizará la acción civil como respuesta ante la conflictividad socioambiental y el rol de mecanismos de diálogo dentro de estos escenarios. En tercer lugar, a partir de la información brindada por ambos capítulos, se brindará un breve acercamiento al caso de Espinar con el fin de contextualizar el episodio de conflictividad en el 2020. Finalmente, se realizarán las conclusiones pertinentes, se definirá la situación actual de la literatura enfocada en este tema y se planteará la pregunta correspondiente al tema de investigación.



## **2. Capítulo 1: Los conflictos socioambientales y la respuesta estatal**

La conflictividad socioambiental es un tema que se ha debatido desde diversos enfoques y actualmente existe una extensa literatura desde su definición hasta sus causas y consecuencias. En este capítulo, si bien abordará este tema, hará más énfasis en la actual gestión de conflictos socioambientales y el rol del estado. En ese sentido, se analizará el tema ambiental dentro de la acción estatal y cómo ello puede incidir dentro de la gestión de conflictos.

Para ello, debemos partir por la definición y la manera en cómo se contextualiza en el escenario peruano. Lo que se diferencia de otros conflictos y, puede generar diversas cuestiones, es respecto al factor ambiental como elemento principal en la conflictividad. Por ese lado, existen diversas maneras de entender la definición de “ambiental”. Por ejemplo, Bebbington y Humphreys menciona que la diversidad de la noción de ambiente deriva de las distintas concepciones que se interpretan de la relación entre medio ambiente, sociedad y mercado (2009). Por su parte, Robbins aclara que el acceso de recursos del medio ambiente es delimitado y las autoridades o actores privados que, al tener el control sobre estos, configura los conflictos socioambientales y las consecuencias no deseadas mediante mecanismos de poder e influencia (2012). Por ende, los conflictos socioambientales pueden compartir similitudes con otros, así como también poseer ciertas diferencias entre sí. En ese sentido, no todos los conflictos son iguales y no todos pueden ser solucionados de la misma manera. Aun así, existe una definición establecida por la Defensoría del Pueblo y que parece pertinente para clasificar cuando un conflicto pertenece a la tipología socioambiental. Según la Defensoría del Pueblo, para que un conflicto social sea de tipo socioambiental este debe girar en torno a temas de control, uso o acceso al ambiente y sus recursos acompañados de componentes esencialmente políticos, económicos, sociales y culturales (2021). De esta manera, ubicamos el elemento central como el poder sobre los recursos naturales.

En ese sentido, desde el “boom extractivo”, la demanda de estos bienes fue creciendo a la par del aumento de casos de conflictos socioambientales. A un nivel de Latinoamérica, existen dos características de la industria extractiva: la

dependencia económica primaria a este sector y, por ende, exista una favorabilidad a la sobreexplotación de recursos que genera estallidos de conflictividad socioambiental (Zarate et. al, 2020). Asimismo, Göbel y Ulloa mencionan que la característica regional del aparato estatal, en general, es cambiante en sus concepciones legales y de soberanía, lo cual permite que la lógica extractiva desarrolle dinámicas de apropiación que conlleva al desarrollo de situaciones de violencia y conflicto (2014). Al respecto, Gudynas menciona que unos de los factores que generan la conflictividad en el tema ambiental son los altos niveles de flexibilidad que, por un lado, pueden ser en torno a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y, por otro lado, la flexibilidad social que se define como la legitimación que otorgan ciertos sectores sociales a los proyectos extractivos debido a que se proyecta como una oportunidad de crecimiento económico (2015). Esta correlación entre el impulso de la industria extractiva, a través de mecanismos estatales, y el desarrollo de conflictividad es común en la región de América Latina.

Respecto al caso peruano, De Echave menciona que, desde el inicio de 1990, en un año se estableció un programa completo de reformas estructurales al mismo tiempo que la legislación ambiental, la legislación de la tierra y la legislación de comunidades y poblaciones indígenas cedieron ante un nuevo marco normativo de la minería. De esta manera, como también menciona el autor, todo el proceso finalizó cuando consolidaron las reformas y se estableció un escenario a favor de las inversiones al momento de promulgar la Ley General de Minería y la Constitución Política de 1993 (De Echave, 2009a). En ese sentido, el Perú se convertiría en un impulsor de la inversión privada proveniente del sector extractivo y que, por ello, se debería acceder fácilmente a la adquisición de cualquier territorio en interés. Por ende, los casos de conflictos socioambientales seguirían un crecimiento progresivo debido a la motivación existente. No obstante, la política ambiental reaccionó ante el nuevo modelo extractivo con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y reforzando la creación del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM) (Kuramoto y Glave, 2007). De esta manera, se configura el panorama de los próximos años: el impulso de la dinámica extractiva y la reacción para reducir sus impactos en materia ambiental y social. Es así como el Perú se



caracteriza por presentar una conflictividad mayoritariamente socioambiental. En la actualidad, existen 208 casos de los cuales el 63% pertenecen al tipo ambiental y 105 son considerados dentro de la competencia de Gobierno nacional (Defensoría del Pueblo, 2020). El porcentaje nos permite reconocer a la conflictividad socioambiental como un problema público que necesita solucionarse e incentiva a preguntarnos la manera en la cual se están gestionando la solución de estos conflictos. Asimismo, es relevante estudiar los alcances del estado en materia ambiental.

Ello es debido a que el tema ambiental es un tema pendiente e incluso olvidado por los gobiernos. A pesar de que la prevención de conflictos y el diálogo deben ser entendidos como algo más que un conjunto de herramientas para evitar o resolver conflictos sociales, deben ser aplicados como enfoques transversales a todas las políticas públicas y en todos los niveles de gobierno (Defensoría del Pueblo, 2017). No se considera un avance fundamental para la gestión ambiental y conflictividad asociada a ello. De hecho, Lanegra habla al respecto a un ausente Estado ambiental: la ineficiencia del Estado en general ligado a una existente burocracia ambiental y gobierno que no posee los incentivos necesarios para actuar o no en contra de una mejora en la calidad de regulación ambiental (2008).

Como se mencionó con anterioridad, el Estado Peruano ha experimentado el aumento de los casos de conflictividad ambiental desde el “boom extractivo” y posee años como principal actor en la gestión de conflictos. Asimismo, se han creado aparatos institucionales, organismos y recursos legales que deberían responder como facilitadores de la gestión de estos mismos. No obstante, no se percibe avances en la dinámica alrededor de los conflictos debido a que estos tienden a durar largos periodos de tiempo sin llegar a acuerdos. Bobadilla describe que la gestión de conflictos se basa en el modelo de competencias funcionales, lo que ocasiona que la Presidencia del Consejo de ministros (PCM) adquiera un rol protagónico en la resolución de conflictos y que se actúe de forma reactiva, improvisada, atomizada e ineficaz debido que esperan la actuación de esta entidad debido a que posee más poder e injerencia (2021). Ello respondería la lógica que posee el Estado a regular los conflictos cuando estos únicamente han llegado a

episodios extremos de violencia y pérdidas. Asimismo, se rescata el rol de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) que se encuentra dentro del funcionamiento de la PCM y es, principalmente, la máxima entidad estatal encargada del manejo de conflictos y protocolos hacia otros sectores del Estado. No obstante, la Defensoría del Pueblo sostiene que no se ha señalado con claridad el marco teórico, los lineamientos y definiciones conceptos que en la práctica se usa; por ende, se entiende que usan el actual marco desarrollado por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) (2017). Además, para Gamboa, el Estado peruano aún sigue sin comprender los derechos fundamentales que se encuentran detrás de los conflictos y, por ende, responde de dos maneras no adecuadas: impulsan un *status quo* permanente a los proyectos y, en lugar de contemplar estrategias de prevención, responden de manera tardía (2022). Ello profundiza la discusión actual respecto a la eficiencia que tendría el aparato estatal en los procesos de solución de conflictos y se sigue mostrando la falta de interés que posee el sector público en establecer políticas ambientales eficaces.

Como resultado, existen diversos autores que discuten la incapacidad estatal como uno de los factores que explican la falta de respuestas efectivas en la gestión de conflictos. Al respecto, Díaz concluye que el Estado peruano no cumple con el papel de interlocutor en los conflictos sociales; además, la falta de este ocasiona que no surjan espacios de diálogo, lo que lleva a la intensificación de protestas y episodios de violencia (2019). Asimismo, Tanaka también menciona la falta de respuestas del Estado peruano en la solución de conflictos sociales, lo cual plantea 3 factores de deficiencia estatal: la falta de capacidades institucionales, una normativa insuficiente para atender las nuevas dinámicas de expansión de mineras privadas y, por último, la falta de políticas de Estado y de gobierno (2012). Respecto a ello, Gómez menciona que incluso hay ocasiones en la que el Estado, en lugar de un rol regulador o neutral, toma posición en beneficio de las empresas privadas. De esta manera, no solo encuentras beneficios legales para las empresas extractivas, sino que incluso se hace uso de la violencia física como medio de represión mediante la fuerza policial hasta discursos que deslegitiman la lucha de las comunidades (Gómez, 2021). Respecto al rol del Estado y haciendo énfasis en la

autonomía de este, Durand amplía el tema sobre la influencia del poder minero en el país, menciona que el Estado favorece, promociona y fortalece (económica y policialmente) a estas empresas mineras que tratan de manejar el panorama social (2015). Asimismo, De Echave et. al profundizan el rol del Estado y lo presentan como una institución imparcial, precario y débil para generar políticas a favor del interés de la población vulnerable debido a servir de los intereses de sectores con más poder (2009b). En un intento por sintetizar el papel del Estado en la conflictividad socioambiental, este se puede clasificar dentro de los parámetros de debilidad institucional que se refuerza en la falta de motivación en políticas ambientales y una voluble autonomía al estar expuesto a la presión de grupos económicos que pertenecen a la industria extractiva.

Aun así, en un escenario como el descrito, han surgido ciertos avances en torno al ambiente y conflictividad derivada al poder sobre sus recursos. Entonces, resulta pertinente analizar cómo, en un contexto en el cual el Estado parece no tener ni la capacidad ni el interés en fomentar iniciativas ambientales, se han generado estas mismas durante estos años. Una posible respuesta es, principalmente, la alta demanda que ha colocado la sociedad civil como respuesta a la masiva actividad extractiva. Anteriormente, se mencionó que, mientras se consolidaba el modelo extractivo en el Perú, surgieron más políticas ambientales como respuesta a ello.

En ese sentido, Los avances en materia estatal respecto al ambiente no solo ha sido por iniciativa estatal, sino también participó la sociedad civil. Al respecto, Meléndez et. al menciona el caso de la región San Martín como un ejemplo de cómo la sociedad civil regional aprovecha el espacio de descentralización para poner en acción de manera efectiva políticas de nivel nacional, en este caso de política ambiental (2017). Asimismo, varias de las iniciativas ambientales provienen de sucesos violentos como el caso de Bagua para la Ley de Consulta Previa en el 2011 (AIDSESP, s.f.). Así como la creación del Ministerio del Ambiente y organismos fiscalizadores ambientales como la OEFA se crearon a partir de la demanda e incluso por los graves episodios de violencia que colocaban el tema ambiental en el debate público. Por ese lado, incluso la agenda ambiental fue uno de los motivos que impulsaron la candidatura de Ollanta Humala con un discurso, en ese entonces,

favorecido hacia el ambiente y diversas comunidades afectadas por las industrias extractivas (Durand, 2015). Por ende, se debe tomar en cuenta a los actores políticos y económicos y la manera en cómo desempeñan un papel central en el momento de implementar políticas ambientales o de cualquier índole. En ese sentido, las mesas de diálogo nacen como una propuesta desde la misma sociedad civil y, en ocasiones, son voluntad por el Estado o la empresa privada para la solución de conflictos socioambientales.



### **3. Capítulo 2: El rol de las comunidades en los procesos de diálogo**

Dentro de estas zonas extractivas en conflicto, surgen las intenciones de participación política por parte de la sociedad civil interesadas en la toma de decisiones debido a que son los principales grupos afectados directa o indirectamente por las operaciones de la empresa. En estos escenarios, las mesas de diálogo se colocan como una herramienta principal no solo por parte de la población, sino también, a veces, impulsadas por el Estado o la empresa minera. No obstante, a pesar de la voluntad política que pueden tener ciertos sectores interesados en dialogar, estas demuestran ser deficientes al momento de lograr consensos y futuras acciones que conlleven a facilitar la coexistencia entre la comunidad y la empresa minera.

En ese modo, en el presente capítulo se analizará respecto a la eficacia de las mesas de diálogo en torno a la gestión de conflictos. Al mismo tiempo, se tratará de abordar por qué las mesas parecen no funcionar a pesar de la voluntad que puede existir. Por otro lado, se discutirá respecto al rol de las comunidades en los procesos de diálogo. Esto es debido a que su posición es fundamental para complejizar las mesas de diálogo y el conflicto en general. De esta manera, se tratará de abordar una literatura que corresponda a ver a los actores locales como agentes con bastante más incidencia y dejar atrás la perspectiva de las respuestas de comunidades como basadas únicamente en la resistencia ante la actividad extractiva. Abordar la capacidad de las organizaciones civiles en conflictos socioambientales nos permite profundizar si son actores con un peso determinante dentro del diálogo de la toma de decisiones.

En primer lugar, es importante ver las características de la participación política relacionadas a los conflictos socioambientales. En ese sentido, Viale et. al menciona que, en América Latina, durante el tránsito hacia la democracia, la acción colectiva tomó protagonismo y los movimientos sociales surgieron en un contexto de crisis de partidos políticos y otras formas de participación tradicional. Es así como distintas organizaciones demostraron su capacidad organizativa y, con la participación de Pueblos Indígenas, se buscaron oportunidades políticas para incidir en la agenda política (2017). De igual manera, José de Echave menciona que



existen dos tipos de respuesta de las comunidades ante la presencia de actividad minera. Por un lado, se encuentran las comunidades que poseen una total resistencia a las empresas mineras debido a que altera su visión de desarrollo. Por el otro, existen comunidades que respetan la presencia de la actividad minera siempre y cuando se respeten sus derechos (2009a). Respecto a otra literatura sobre la respuesta de organizaciones, Van Teijlingen y Dupuits sostienen, principalmente, que se deben romper el enfoque de resistencia y la perspectiva de las comunidades como productos de dominación o cooptación de las empresas como las únicas formas de respuesta comunitaria en los procesos de diálogo por conflictos socioambientales. Además, refuerzan la idea de actores locales como actores que actúan bajo intereses, redes o relaciones de poder que pueden ir fuera de su contexto local debido a que su nivel de acción puede ser dinámico durante todo el periodo de conflictividad (2021). Mencionar esto es importante debido a que nos permite complejizar los roles que asumen las comunidades durante los procesos de diálogo. Intentar analizar las comunidades como sujetos con agencia nos permite no caer en limitaciones al respecto de los roles de las comunidades. Ello sería un problema debido a que puede generar obstáculos para establecer un enfoque claro sobre cómo abordar los conflictos socioambientales de manera adecuada.

Por otro lado, con respecto a las respuestas comunitarias para defender los bienes comunes, Composto menciona que, por un lado, apelan al trabajo territorial y a la organización de base en las comunidades mediante la utilización de herramienta de acción directa como resistencia social (movilizaciones, paros, bloqueos de carretera, etc.) y, por el otro lado, deciden articular y coordinar sus luchas mediante la creación de organizaciones. Además, la autora sostiene que, un escenario con alta conflictividad social ha generado la construcción de una estrategia capital-Estado que abarque reconstruir un discurso hegemónico sobre el modelo extractivo-exportador mediante la incorporación de zonas periféricas a la lógica de acumulación capitalista (2012).

Asimismo, existen antecedentes respecto a la construcción y articulación de organizaciones de lucha, en 1999, después de un primer encuentro entre 40



comunidades afectadas por la minería, se decide crear la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) que, en su primera etapa, se encargó de recolectar denuncias y establecer defensa hacia las poblaciones frente a una dinámica extensiva de la minería (De Echave, 2009a). Bajo esta lógica, también se crearon organizaciones como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) como respuesta defensiva y que, posteriormente, impulsaron otras comunidades y pueblos a realizar lo mismo (AIDSESP, s.f). Por otro lado, Damonte menciona que las organizaciones campesinas, al movilizar sus bases en contra la empresa minera, refuerzan ciertas capacidades como las de liderazgo y el éxito que obtienen traspasa al ámbito municipal, esta a su vez se convierte en el espacio principal de representación política urbana y campesina y surgen figuras de liderazgo vinculadas fuertemente a ciertas organizaciones que se encuentran en disputa (2016).

En ese sentido, podemos conocer que la respuesta comunitaria va mucho más allá de procesos de resistencia como las protestas o bloqueo de carreteras que usualmente son las maneras en la que los medios presentan las acciones de distintas comunidades al momento de manifestarse en contra de actividades extractivas. No obstante, sus acciones van mucho más allá de eso a un plano más organizacional que articula distintas luchas y crea bases de entendimiento que puedan hacerle frente a discursos más hegemónicos como los del sector extractivo o el mismo estado e incluso inclinarse a participar en la política local de su zona. Asimismo, es interesante abordar y estudiar cuando las comunidades logran incidir y colocar sus intereses en respuestas políticas debido a que se encuentran en una situación de desventaja, en comparación a los otros actores, al momento colocar sus ideas en discusión.

Esta heterogeneidad de actores son parte fundamental en las mesas de diálogo. Por ende, en segundo lugar, es importante abarcar los trabajos existentes acerca de la viabilidad de las mesas de diálogo como herramienta de gestión de conflictos socioambientales. De esta manera, anteriormente, se había mencionado que, a nivel regional, los países latinoamericanos compartían similitudes respecto a la relación entre las industrias extractivas y la conflictividad eco territorial. En ese

sentido, hay una ausencia o deficiencia estatal al momento de instaurar políticas a favor de la defensa no solo del ambiente, sino también de los territorios. En ese sentido y profundizando en la baja capacidad estatal en la gestión de solución de conflictos socioambientales, un estudio en los casos de Perú, Colombia, México y Guatemala dieron como resultado el uso de instrumentos preventivos de conflictos sociales, en este caso las mesas de diálogo y la consulta previa, como herramientas estrategias de gestión de conflictos y ello ocasiona que comunidades se manifiesten mediante mecanismos de presión (Álvarez y Castillo, 2020). En otras palabras, existe un uso popular de la implementación de mesas de diálogo como un mecanismo de disminución de violencia cuando, en realidad, debería ser incluida como un mecanismo de prevención de estos estallidos.

Respecto al escenario en Perú, podemos ahondar en la discusión respecto a las mesas de dialogo como menciona Hincapié, quien reconoce a las mesas de diálogo, por un lado, como espacio para expresar las decisiones ciudadanas sobre el control, acceso o formas de aprovechamiento de los recursos naturales y, por el otro lado, como dispositivos que vinculan la acción colectiva de la sociedad civil y los actores estatales para brindar respuesta estatal. La misma autora sostiene esta idea de cómo la democracia directa juega un papel importante debido a que se convierte en un recurso de movilización colectiva “desde abajo” como respuesta a la ausencia de mecanismos de democracia directa “desde arriba” (2017). Respecto a esa idea, según Paredes y Schorr, las mesas de diálogo surgieron debido a los conflictos son clasificadas como instituciones informales que fomentan la participación pública debido a que persiste un ausente marco normativo que regule su implementación y seguimiento (2021). En otras palabras, podemos sintetizar que la principal herramienta de diálogo y participación es el resultado de los propios conflictos y es impulsado por la movilización de la organización civil a causa de la ausencia no solo de mecanismos estatales, sino también de un marco legal que sostenga y fiscalice estos procesos.

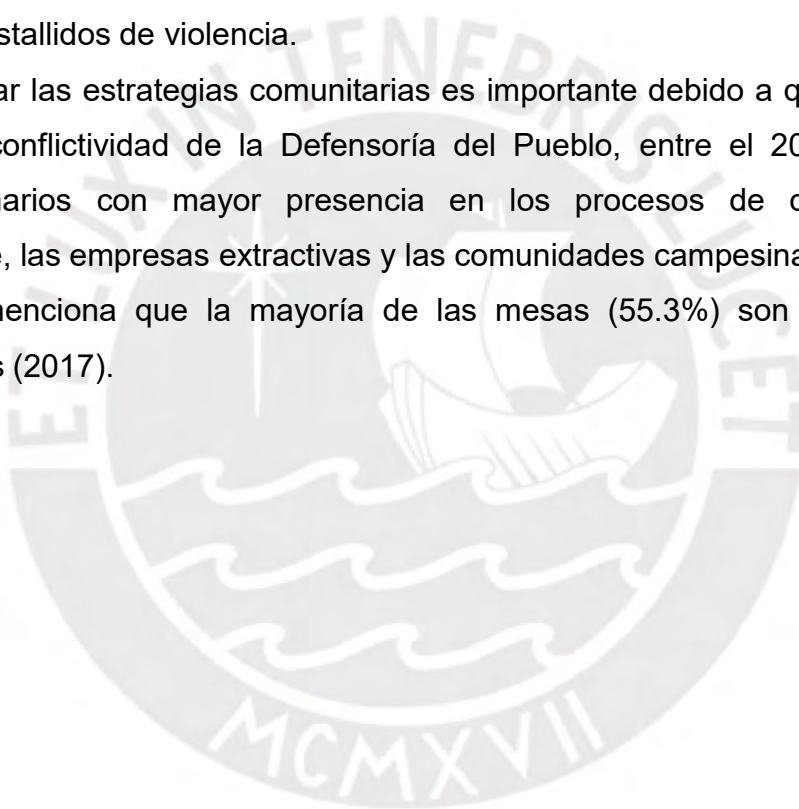
Respecto al rol y funcionamiento de las mesas en sí, Álvarez y Castillo mencionan que las instancias del diálogo son necesarias para la gestión de

conflictos sociales y establecen qué se necesita cumplir ciertas condiciones para asegurar su funcionamiento: voluntad política, incorporación de los actores de la sociedad civil, autonomía y acceso a la información (2020). Por otro lado, Caballero menciona, respecto a la utilización de mesa de diálogo como mecanismos estatales de solución, que se mantienen débiles debido a la falta de organización de las comunidades afectadas lo que implica problemas de representación al momento de establecer acuerdos (2008). Respecto a la capacidad organizativa de la población, Paredes y De la Puente mencionan a la protesta social como una oportunidad de poner las demandas dentro de la agenda estatal, pero también como un obstáculo en la implementación de estos debido a factores como el debilitamiento de la organización, persecución de sus líderes o la falta de confianza (2014). Es así como se menciona dos factores que ocasiona estos debilitamientos en estas organizaciones: la sobrecarga de funciones en representantes debido a que no comparten los mismos recursos que los otros participantes de la mesa y a ello se le suma la utilización de un lenguaje técnico que dificulta el entendimiento (De la Puente, 2014). Esta cuestión puede ser poco favorable debido a que los enclaves mineros saben y buscan sociedades con débil organización y sin capacidad de oponerse a sus proyectos porque es más beneficioso para ellos (Durand, 2015).

Acercas de los procesos de negociación y toma de decisiones como resultado de las mesas de diálogo, Hernández menciona que existe la participación de actores no gubernamentales que deben ejercer influencia mediante otros mecanismos debido a que no poseen la misma capacidad de comprometer los recursos de una sociedad (2007). Por ende, la respuesta de los gobiernos centrales “desde arriba” tratan de limitar su alcance, prohibir su implementación debido a que se pone en debate público las consecuencias del modelo económico basado en la actividad extractiva (Hincapié, 2017). Por último, las mesas de diálogo son un factor importante en los conflictos debido a que los acuerdos son destinados a la creación o no de distintas políticas. Respecto a ello, se menciona que la viabilidad de los acuerdos que derivan de las etapas de negociación y diálogo depende de una implementación adecuada de los acuerdos y promesas pactadas; no obstante, si ello no logra darse, pueden continuar y reactivar los conflictos (Ramos y Balbuena,

2017). En ese sentido, como resultado de poca presencia y efectividad del Estado en temas ambientales se refleja también la débil capacidad estatal al momento de solucionar los conflictos socioambientales. Ante la falta de respuesta estatal, surge la sociedad civil, principalmente, comunidades con una agenda ambiental y una demanda de la institucionalización de los procesos de diálogo. Las mesas de diálogo, a pesar de la voluntad política y heterogeneidad de sus actores, terminan siendo un reflejo de la debilidad institucional e incluso llega a realzar las asimetrías de poder dentro de estos espacios de diálogo. Estas dificultades podrían llegar no solo a no lograr consensos, sino también a continuar con la duración de los conflictos y estallidos de violencia.

Analizar las estrategias comunitarias es importante debido a que, según un informe de conflictividad de la Defensoría del Pueblo, entre el 2009-2015, los actores primarios con mayor presencia en los procesos de diálogo eran, precisamente, las empresas extractivas y las comunidades campesinas. Asimismo, el informe menciona que la mayoría de las mesas (55.3%) son parcialmente estructuradas (2017).



#### **4. Capítulo 3: El caso de Espinar**

El caso de la provincia de Espinar en Cusco es uno de los más fundamentales al momento de discutir acerca no solo de la gestión de diálogo, sino también de la participación de las comunidades dentro de las mesas mismas. Según lo visto, las comunidades que residen en Espinar pertenecen al tipo que permiten la actividad minera en su zona, siempre y cuando se respeten ciertos derechos y la comunidad sea beneficiada por la empresa minera. Sin embargo, ello no evita que posea una larga trayectoria de conflictividad con episodios de violencia. Ello es debido a que continúa una agenda pendiente debido al deterioro ambiental que se reporta. Además, existe la cuestión pendiente al respecto de las ampliaciones mineras que la empresa desea realizar. En ese sentido, el capítulo se dividirá en analizar los procesos de diálogos realizados en 2013 durante el proyecto “Tintaya” (posteriormente, se presenta la ampliación del proyecto y adquiere el nombre de “Antapaccay”) debido a que fue un caso reconocido como el inicio de avances de gestión de conflictos y resulta pertinente observar la manera en la cual las comunidades participaron del proceso. Finalmente, se analizará el cómo esta experiencia previa configura los mecanismos de acción de las comunidades en nuevos escenarios y en condiciones más desiguales.

Para analizar los procesos de diálogo del 2013, es importante establecer que el conflicto existe desde la década de los 80 cuando empezó la actividad minera en Espinar. Por ende, para 1990, cuando empiezan los diálogos de Tintaya, se encontraba un bloque constituido por alianzas entre las 6 comunidades próximas a la mina (Ormachea, 2014). No obstante, la cooperación no fue realizada de manera local, sino que también participaron organizaciones como CONACAMI, CooperAcción (ONG), Oxfam America y Oxfam Community que apoyaron en reducir las asimetrías que se encontraban dentro de los procesos de diálogo (Camacho y Lossio, 2005). Finalmente, estos procesos de negociación terminan en la firma del Convenio Marco. Este respectivo documento representó un avance en los procesos de diálogo y se utilizaría en un futuro para la toma de decisiones entre la empresa y la comunidad.

Aun así, existen posiciones con respecto a los procesos de diálogo en el 2013



en Espinar. Por un lado, Zeisser menciona que el caso es un punto de partida para avanzar en el tema de coexistencia entre las mineras y comunidades al poner la conflictividad como un factor siempre presente en estas relaciones. Asimismo, los autores sostienen que el caso de Espinar demuestra la necesidad de una sola visión clara por parte de las organizaciones sociales y una profunda institucionalidad de sus mecanismos de representación y comunicación dentro de estas mismas (2015). Por otro lado, De la Puente menciona que las mesas de diálogo fueron parte del problema al solucionar los conflictos que se presentaban en el 2013 debido a que se institucionaliza mesas que presentan asimetrías de poder, conocimiento y condiciones que impiden a las comunidades lograr beneficios (2017).

La emergencia sanitaria por el COVID-19 y la posterior cuarentena nacional instalada durante un prologando tiempo no impidieron la paralización de la actividad minera; por ende, los conflictos socioambientales siguieron presentes y quedaron suspendidos sus procesos de diálogo y el establecimiento de diversas de diálogo. Asimismo, también se registraron distintas protestas sociales como las de Espinar, que involucró a casi toda la provincia, y no sería un caso aislado, sino una constante amenaza de nuevos episodios de conflictividad social (De Echave, 2020c). En ese sentido, queda pendiente el analizar la gestión de conflictos y los procesos de diálogo durante este periodo de tiempo. Respecto a ello, a nivel estatal, el reporte de la Defensoría del Pueblo respecto a los conflictos sociales durante de la emergencia sanitaria fue emitido en julio del 2020 y, hasta ese entonces, se reportó que ninguno de los conflictos había llegado a un estado de solución y que la pandemia había resaltado la incapacidad estatal para la gestión de conflictos y el contexto de desigualdad que viven diferentes comunidades (2020). Actualmente, existe un vacío en la literatura sobre los procesos y mesas de diálogo de estos conflictos durante la pandemia. A nivel estatal, la revista *Willaqniki* elaborada por la PCM, específicamente por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) solo informa brevemente sobre el conflicto de “Antapaccay”. El reporte se emite hasta julio del 2020 y, posteriormente, se vuelve a emitir en abril del 2021 solo informando sobre los primeros meses de ese año. Por otro lado, el informe de la Defensoría del Pueblo, que abarcó gran parte del primer año del 2020, y los posteriores informes



mensuales son la única referencia académica general encontrada con respecto al tema que se quiere investigar. Y, por ende, es uno de los principales motivos que impulsan la realización de este trabajo.

Asimismo, la elección del caso de “Antapaccay” se debe realmente a la larga trayectoria de la conflictividad en Espinar. Asimismo, como se mencionó desde un principio, existe una voluntad por parte de la comunidad para la permanencia del proyecto debido al beneficios de sus intereses. Por ende, a diferencia de otros casos en los cuales los pobladores piden la paralización total, las comunidades apoyan la realización de actividades mineras, pero con una notable preocupación por los efectos a su salud y al ambiente (Ojo Público, 2020). Es por ello por lo que, la situación por la incertidumbre sanitaria impulsó a las comunidades demandar políticas de ayuda como la entrega de un bono económico por parte de la empresa “Antapaccay”. No obstante, a pesar de que la empresa demostró estar en contra de la propuesta desde un principio, finalmente se repartieron los bonos después de varias protestas por parte de la comunidad y la posterior instalación de una mesa de diálogo de Alto Nivel (conformada por el ejecutivo) (Ojo Público, 2020).

## 5. Conclusiones

Existe un legado de incapacidad del Estado por abordar el tema socioambiental en los conflictos sociales. Actualmente, se detecta no solo una debilidad institucional en su gestión de conflictos, sino también aparece el tema de poca autonomía ante enclaves mineros con influencias económicas y políticas. Ante ello, surge lo que, en un principio, sería, por un lado, la dinámica de resistencia por parte de las comunidades y, por otro, un papel más negociador. Sin embargo, a pesar de la voluntad política de diferentes organizaciones civiles para establecer acuerdos en los que se respeten, existen asimetrías de poder dentro de las mesas de diálogo que colocaría a las comunidades en desventaja al momento de obtener beneficios o el reconocimiento de ciertos derechos. Aun así, es importante destacar casos en los cuales los procesos de diálogo, dentro de conflictos socioambientales, terminan poniendo en marcha políticas a favor de las comunidades.

El caso de Espinar es un caso particular y pertinente para estudiar las capacidades que poseen las comunidades durante los procesos de diálogo. Principalmente, se debe a que el conflicto se caracteriza por poseer la aprobación de la comunidad para las actividades mineras siempre y cuando respeten sus derechos y ciertos beneficios. Segundo, en el 2013, las comunidades de Espinar y la empresa minera de ese entonces establecieron procesos de diálogo que se establecieron como ciertos avances en la gestión de conflictos socioambientales. Por último, durante la pandemia, la incapacidad estatal se agudizó debido al manejo de la emergencia sanitaria. La paralización de actividades económicas, excepto de la minería, y el temor por el contagio y la muerte impulsaron a muchas comunidades a demandar políticas sociales. En este caso, la comunidad de Espinar demanda la entrega de un bono económico por parte de la empresa minera Antapaccay. Después de una serie de enfrentamientos, heridos, pérdidas humanas y distintas mesas de diálogo, la comunidad finalmente recibe el apoyo económico reclamaban desde un principio. Por ese lado, resulta importante preguntarnos los mecanismos que utiliza la comunidad de Espinar para lograr impulsar sus intereses en políticas en un contexto, como el de la emergencia sanitaria, en el cual se encontraban no solo con un Estado colapsado, sino también con un contexto que agudizaba su

vulnerabilidad en los procesos de diálogo. En ese sentido, la pregunta que formula es la siguiente, **¿Qué factores explican la efectiva capacidad de negociación de la comunidad de Espinar ante el Estado y la empresa Antapaccay durante la emergencia sanitaria COVI-19 del 2020?** Es relevante plantearnos esta pregunta debido a que la capacidad de las organizaciones civiles no ha sido un tema investigado desde el enfoque desde la ciencia política; asimismo, es importante plantearnos su papel en situaciones de emergencia como lo fue la emergencia sanitaria.



## 6. Bibliografía:

AIDSESEP. (s. f.). Recuperado 16 de octubre de 2022, de <http://aidesep.org.pe/nuestra-historia>

Augusto Meléndez, M. C., Dargent Bocanegra, E. & Rousseau, S. (2017, abril). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99-125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>

Álvarez, S. y Castillo, K., (2020). Estrategias colaborativas para el abordaje de conflictos: espacios de diálogo en México, Perú, Colombia y Guatemala, serie documentos de trabajo N° 263. Rimisp Santiago Chile.

Bebbington, A. & Humphreys, D. (2009, junio). Actores y ambientalismos: continuidades & cambios en los conflictos socioambientales [Printed]. En *Minería y Territorio en el Perú*. Programa de Democracia y Transformación Global.

Bobadilla, P. (2022). Procesos de aprendizaje público-privado y cambios institucionales en la gestión de conflictos socioambientales de los territorios impactados por la minería en el Perú. 1990-2021. [Tesis de posgrado]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Camacho, L. & Lossio, F. (2005). La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/38/2012/06/mesa-de-dialogo-de-tintaya-final-30-mayo-1-.pdf>

Caballero Martin, V. (2008). El rayo que no cesa: conflicto y conflictividad social el 2009. Debate Agrario: análisis y alternativas, NA. <https://link.gale.com/apps/doc/A308005214/IFME?u=anon~13a9d02e&sid=google Scholar&xid=b5aba6bc>

Composto, C. (2012). Minería a gran escala y control social. *Apuntes de investigación sobre el caso argentino*. *Contra corriente*, 9(3), 254-290.

Damonte, G. (2016). Transformación de la representatividad política local en los contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos. In G. Damonte, & M. Glave (Eds.), *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para*

la descentralización (pp. 19-58). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbnresolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51757-8>

De Echave, J. (2009a, junio). Minería y conflictos sociales en el Perú [Printed]. En Minería y Territorio en el Perú. Programa de Democracia y Transformación Global.

De Echave C, J. (2009b). Minería y conflicto social. IEP, Instituto de Estudios Peruanos.

De Echave, J. (2020c, 24 agosto). *Conflictos sociales en tiempos de pandemia*. Instituto Bartolomé de Las Casas. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://bcasas.org.pe/articulo-conflictos-sociales-en-tiempos-de-pandemia/>

Defensoría del Pueblo. (2020, julio). PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19. En <http://www.defensoria.gob.pe> (Serie Informes Especiales N° 026-2020-DP).

Defensoría del Pueblo. (2021, diciembre). CONFLICTOS SOCIALES Y CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS (Serie Informes Defensoriales N.° 187-2021-DP).

Defensoría del Pueblo (2021, octubre). Reporte de Conflictos Sociales N.°212. En <http://www.defensoria.gob.pe/areas-tematicas/paz-social-y-prevencion-deconflictos/>.

Durand, F. (2015a, marzo). Poder político y gobierno minero: Cuadernos de CooperAcciónN°1 [Virtual]. CooperAcción. <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/07/DurandPoderPoliticoGobiernoMinero.pdf>

Durand, F. (2016b). Cuando el poder extractivo captura el estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Oxfam.

Gamboa, C. (2022). ¿Estado ambiental en el Perú? Características de la política ambiental contemporánea. En Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana.

Göbel, B. & Ulloa, A. (2014). Extractivismo minero en Colombia y América Latina. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

Gudynas, E. (2015). Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: Centro de



Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Hernández, O. (2008). INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DE PROCESOS DE NEGOCIACIÓN: APORTES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA. *Reflexiones*, 87(1), 87-98.

Hincapié, S. (2017). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Recerca. Revista de pensament i anàlisi.*, 21, 37-62. <https://doi.org/10.6035/recerca.2017.21.3>

Kuramoto, J. & Glave, M. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber Título [Virtual]. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. GRADE.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20100513021350/InvPolitDesarr-4.pdf>

Lanegra, I. (2008). EL (AUSENTE) ESTADO AMBIENTAL (1.a ed.).

Mendoza, A., Passuni, S. & De Echave, J. (2014, octubre). LA MINERIA EN EL SUR ANDINO: El caso de Cusco. <https://www.cooperacion.org.pe>

Ojo Público. (2020, 26 agosto). *Necropsias confirman que indígenas murieron por impactos de bala*. Ojo Público. Recuperado 10 de septiembre de 2022, de <https://ojo-publico.com/2028/necropsias-confirman-que-indigenas-murieron-por-impactos-de-bala>

Ojo Público. (2020b, septiembre 2). *Espinar retoma las negociaciones por las demandas no resueltas*. Ojo Público. Recuperado 26 de septiembre de 2022, de <https://ojo-publico.com/2047/espinar-retoma-las-negociaciones-por-las-demandas-no-resueltas>

Paredes, M. & De la Puente, L. (2014). Protestas y Negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas [Virtual]. En *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*. CISEPA-PUCP. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cisepa-pucp/20170323022746/pdf\\_611.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cisepa-pucp/20170323022746/pdf_611.pdf)

Paredes, M. & Schorr, B. (2021). Transformaciones institucionales ambiguas: la producción de mecanismos de participación y coerción para la gobernanza de las industrias extractivas [Printed]. En *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú* (pp. 97-127). Editorial PUCP.



Ramos, G. & Balbuena, P. (2017). Gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de los conflictos sociales: un modelo de análisis desde la gestión y las políticas públicas. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 15, 81-92.

Robbins, Paul (2012), *Political ecology: a critical introductions to geography*, second edition, Wiley-Blackwell, West Sussex, 288 pp., isbn: 978-0-470-65732-4

Tanaka, M. (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto? *Economía y Sociedad*, 79.

Van Teijlingen, K. & Dupuits, E. (2021). Presentación del dossier Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, XXV(69), 7-16.

Viale, C., Monge, C., Patzy, F., Ballón, E. & De la Puente, L. (2017). La Agenda de la Sociedad Civil frente a la Industrias Extractivas en América Latina [Online]. Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales.

Zárate, R., Vélez, C. & Caballero, J. (2020). La industria extractiva en América Latina, su incidencia y los conflictos socioambientales derivados del sector minero e hidrocarburos. *ESPACIOS*, 41, 154-167.  
<https://www.revistaespacios.com/a20v41n24/a20v41n24p13.pdf>

Zeisser, M. (2015, febrero). LA EXPERIENCIA DE LA MESA DE DIÁLOGO EN ESPINAR 2012-2013: ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental? Nova Print S.A.C.