

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas



Quién manda a quién:
organización social o situación económica.
Factores determinantes de conflictividad social asociados a
proyectos mineros a partir del análisis de cinco casos de
los últimos años en el Perú

Artículo publicable para optar el grado de Magíster en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Instituciones Políticas,
que presenta el señor:

Kurth Aldrin Mendoza Gutiérrez

Asesor

Doctor Eduardo Dargent

Enero, 2016

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. DETERMINANTES DE CONFLICTOS SOCIALES A LA LUZ DE LA LITERATURA	5
3. MODELO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN BASE A DETERMINANTES ECONÓMICOS Y SOCIALES	24
3.1. Definición de variables	25
3.1.1. Situación económica	25
3.1.1.1. Economía diversificada	25
3.1.1.2. Economía centralizada	26
3.1.2. Organización social	26
3.1.2.1. Organización social enraizada	27
3.1.2.2. Organización social coyuntural	27
3.2. Esquema del modelo de análisis	28
3.2.1. Definición conceptual de cada categoría de probabilidad de surgimiento de conflicto de acuerdo a las variables condicionantes	28
3.2.1.1. Conflicto alto	28
3.2.1.2. Conflicto medio	29
3.2.1.3. Conflicto bajo	30
3.2.1.4. Conflicto latente	31
3.3. Unidades de análisis	31
3.3.1. Conga	32
3.3.2. Espinar	33
3.3.3. Tambogrande	34
3.3.4. Quillish	35
3.3.5. Palca	35
3.4. Resumen de casos	35
3.4.1. Probabilidad esperada o teórica de surgimiento de conflicto de los casos en base al modelo propuesto	36
3.4.2. Resultado real de los casos en base a los hechos registrados	37
3.4.2. Resultado real de los casos en base a los hechos registrados	38
4. ANÁLISIS DE CASOS QUE CUMPLEN CON LA PREDICCIÓN TEÓRICA	39
4.1. Conga	39
4.2. Quillish	42
4.3. Palca	45
4.4. Sobre los conflictos latentes	46
5. ANÁLISIS DE CASOS QUE NO CUMPLEN CON LA PREDICCIÓN TEÓRICA	47
5.1. Tambogrande	48
5.2. Espinar	51
6. CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	63

1. INTRODUCCIÓN

Desde que la conflictividad social por actividades extractivas se convirtió en un fenómeno recurrente en el país, coincidentemente con la apertura democrática luego de la década autoritaria de los 90, la academia ha investigado sus causas, actores y consecuencias. La economía neoliberal, los movimientos sociales, la descentralización y la desigualdad son algunos aspectos que han dominado el debate. Desde la ciencia política, el análisis ha abarcado, además, al Estado y sus instituciones como el entorno que puede favorecer o perjudicar la negociación entre la empresa privada y las comunidades. En los últimos años se han realizado muchos estudios de caso sobre conflictos emblemáticos en nuestro país relacionados a la gran minería. Muchos de estos fenómenos guardan similitud entre sí, por eso creemos necesario explicarlos no sólo a nivel empírico, sino también a partir de modelos teóricos que permitan identificar sus condicionantes o determinantes, dando algunas luces sobre las expectativas reales de solución y los elementos que intervienen en ese proceso.

Más allá de las interpretaciones que puedan hacerse sobre los orígenes y los protagonistas del conflicto, muchas de las cuales se realizan desde enfoques ideológicos muy legítimos, creemos que el análisis y el entendimiento de la protesta social debe abarcar también un enfoque probabilístico que evalúe aspectos elementales como la situación económica de la población que se opone a las actividades mineras y el tipo de organización social presente en

la zona. La literatura nos dice que la política neoliberal ha provocado una excesiva promoción de la inversión privada extractiva por parte del Estado, con pocos límites o regulaciones, o que en la zona donde se producen las movilizaciones contra la minería existen tales o cuales organizaciones, pero pocas veces la discusión ha permitido que estos dos elementos se crucen en la interpretación del fenómeno. La situación económica puede tener un peso en la protesta social, como la defensa de la agricultura o el comercio local, pero si esta tiene un soporte organizativo lo suficientemente sólido dentro de las comunidades, el reclamo será difícilmente canalizado por la empresa minera o el Estado. No es casualidad que Conga, uno de los principales conflictos sociales del último quinquenio que aún no logra una solución, se haya desarrollado sobre una zona donde las organizaciones sociales, entre ellas las rondas campesinas, tienen una fuerte presencia entre la población desde hace varias décadas.

Por eso esta investigación intenta analizar, partiendo de una revisión bibliográfica relevante sobre la conflictividad social y de reportes periodísticos de algunos casos emblemáticos de conflictos por actividades mineras de los últimos años en el país, qué factores resultan determinantes de la conflictividad social y cómo coadyuvan o distorsionan en su canalización y/o solución. En esta línea, proponemos un modelo de interpretación teórica que recoja estos factores con la finalidad de poder someter al análisis algunos conflictos ocurridos en nuestro país en los últimos años. No es nuestro afán elaborar un modelo teórico que explique toda la conflictividad social en el país, sino arrojar

luzes sobre algunos casos en particular con el objetivo de complementar los análisis de estos hechos. Esto puede aportar en el conocimiento de los mecanismos de identificación y solución de la conflictividad social que nos permita evitar situaciones que sigan debilitando más la gobernabilidad local y nacional y, por ende, nuestro sistema democrático.

Después de encontrarnos mes a mes con reportes de conflictos de la Defensoría del Pueblo donde se menciona que más del 80% de ellos se deben a la actividad minera, resulta necesario e imprescindible no solo observar su evolución, sino estudiar qué elementos están interactuando como condicionantes de su origen y de sus posibilidades de alcanzar una solución a un menor costo social y político. Es importante tomar distancia y tratar de comprender la protesta social a la luz de sus contextos económico y social porque ello nos podría ayudar a entender mejor por qué unos casos encuentran una solución, y por qué otros no, a pesar de que haya habido intentos de diálogo que hasta la fecha no han llevado a ninguna parte. No es nuestro afán elaborar un modelo teórico que explique toda la conflictividad social en el país, sino arrojar luzes sobre algunos casos más o menos probables con la finalidad de complementar los análisis de estos hechos. Nuestro objetivo, además, es encontrar mecanismos de identificación y solución de la conflictividad social que nos permita evitar situaciones que sigan debilitando más la gobernabilidad local y nacional y, por ende, nuestro sistema democrático.

2. DETERMINANTES DE CONFLICTOS SOCIALES A LA LUZ DE LA LITERATURA

La abundante extracción de minerales e hidrocarburos en el Perú, producto de las políticas de neoliberalización de la economía y el auge del precio de las materias primas a nivel internacional, ha estado asociada al surgimiento de conflictos que enfrentan a las comunidades, empresas y Estado. Diversos autores han analizado estos fenómenos colocando el énfasis sobre alguno de los factores causales, ya sea el aspecto económico y el rol del Estado, la descentralización, la organización social y los liderazgos locales que han desencadenado las protestas. En la mayoría de casos se ha privilegiado algún factor explicativo, y pocas veces se ha logrado vincular las variables para explicar la conflictividad social. Aquí presentamos una revisión de las principales investigaciones en esta materia.

Según Javier Arellano, la élite económica, las empresas mineras y el gobierno central “enfatan la necesidad de promover el espíritu emprendedor para desarrollar el potencial natural del país. La falta de suficiente inversión privada en la explotación de los recursos naturales sería la responsable de la persistencia de la pobreza y del consiguiente descontento social” (Arellano, 2014: 76). Esto pasa por crear las condiciones adecuadas, como las leyes de promoción de la inversión y los contratos de estabilidad tributaria, entre otras reformas, para generar más proyectos de inversión privada en este sector. Como dice el autor, la meta de estos grupos es generar los recursos

económicos que el país requiere para extender a la zona rural la modernidad, las oportunidades de empleo y los cambios culturales necesarios para acabar con el retraso del Perú rural. El problema es que esto puede desencadenar diferencias con las poblaciones locales.

Arellano sostiene que la posición de los habitantes de las zonas mineras encuentra colisión con la de las élites económica y política. “Desde su punto de vista, los distintos gobiernos del país y la élite económica sí se han aprovechado de la exportación de los minerales, mientras que han condenado a la población de esos lugares a la miseria, impidiendo que se beneficien de la increíble riqueza de su tierra natal” (Arellano, 2014: 76). Por su parte, Anthony Bebbington afirma que esta situación ha generado nuevos conflictos sociales. “Estos conflictos se han vuelto tema de preocupación política para gobiernos y élites nacionales, mientras que para activistas y movimientos sociales han constituido espacios para pelear por democracia y derechos humanos” (Bebbington, 2011: 55). Por eso, asevera que de la legitimidad y de la forma cómo se vayan resolviendo dichos conflictos, dependerá que el auge minero termine consolidando la democracia o, por el contrario, endureciendo prácticas autoritarias, clientelistas y centralistas.

En esta línea, Panfichi y Coronel también sostienen que el gran número de conflictos se explica por una variable económica: la disputa inherente a la aplicación del modelo neoliberal. En su análisis de los conflictos por el recurso hídrico, que se incluye en la categoría de conflictos socioambientales por

actividades extractivas registrados por la Defensoría del Pueblo, afirman que el objetivo de mercantilizar autoritariamente bienes comunes como el agua a favor de los grandes capitales, va a generar la resistencia de las comunidades campesinas y nativas que no han sido tomadas en cuenta dentro del modelo. “Este Estado neoliberal no dialoga con ellos, su única vinculación está en la represión violenta una vez que las comunidades protestan. Esta práctica nos habla de un Estado crecientemente autoritario, que usa la fuerza para llevar a cabo sus reformas institucionales y normativas a favor de los grupos de poder” (Panfichi y Coronel, 2011: 419). En síntesis, los autores mencionan que la variable económica reflejada en el modelo neoliberal actual es un condicionante fundamental para explicar el surgimiento y la continuidad de los conflictos. “Un modelo de desarrollo que no consulta a las poblaciones y se basa en el despojo para la acumulación, tendrá como resultado el incremento de conflictos sociales y, eventualmente, el desarrollo de una espiral de autoritarismo y violencia de uno y otro lado de la disputa” (Panfichi y Coronel, 2011: 420).

Para Bebbington la economía neoliberal también resulta sustancial para entender cómo se origina un conflicto social en razón a la situación de abuso e injusticia con los territorios de las poblaciones rurales adonde llegan las empresas mineras con el auspicio del Estado. La modificación de los marcos de inversión y de regulación durante los años 90 (igualdad de trato para inversiones extranjeras, eliminación de restricciones para la remesa de ganancias y estabilidad tributaria a largo plazo), condicionados para tener

acceso a crédito internacional, y la necesidad del fisco nacional por obtener los recursos financieros necesarios para la reconstrucción después del conflicto armado de los ochenta, crearon un escenario propicio para la instalación de un sector privado minero con origen internacional, bajo el supuesto de que este modernizaría el sector y transferiría al gobierno ingresos nuevos para sus programas de rearticulación del país a la economía internacional (Bebbington, 2011: 316).

Las medidas de liberalización económica tuvieron una influencia en el sistema de uso, control y propiedad de la tierra. Por eso, “las modificaciones en las leyes de catastro minero, sin mayor atención a los derechos consuetudinarios de las comunidades campesinas y de sus miembros, solo abrieron puertas para el ejercicio de transacciones “de mercado” sobre todo casuísticas y donde, frente a un Estado ausente en su rol fundamental de garantizar reglas justas de juego para el intercambio, los agentes económicos con acceso a información y plenitud de recursos (grandes empresas transnacionales y nacionales) impusieron a la población rural criterios, valor y formas de relacionamiento para la adquisición de sus tierras” (Bebbington, 2011: 318). Esto reflejó una dominación del sector minero privado sobre los territorios rurales, a expensas del Estado, quien en su afán de generar mayor riqueza no consideró la posición del habitante indígena o rural a la hora de decidir la posesión de sus territorios, generando así un caldo de cultivo para el surgimiento de conflictos.

La cuestión que surge ante la valoración negativa de la economía neoliberal, en alusión a la teoría de “la maldición local de los recursos”, es si toda actividad minera provoca climas de conflictividad social en las comunidades. Orihuela, Huaroto y Paredes argumentan que es importante reconocer también los beneficios que han traído la minería y la oportunidad de desarrollo que esta representa para las poblaciones ubicadas en las zonas cercanas a los proyectos mineros. “Creemos evidente que la actividad minera no produce solo “maldiciones” a nivel micro. La nueva inversión minera ha generado empleo en mano de obra calificada, algunos encadenamientos [generación de actividades económicas secundarias] que haríamos bien en estudiar y, lo que al final del día parece ser el canal más importante para el desarrollo local: mayor cantidad de impuestos tanto para el gobierno central como para los gobiernos regionales y municipales donde se extraen los recursos mineros (que los impuestos sean muy bajos o muy altos, es otra discusión)” (Orihuela, et al., 2014: 10).

Estos autores se preguntan si es posible escapar de esa maldición local incorporando la variable institucional en la solución de los conflictos. Sostienen que las posibilidades para el buen desarrollo institucional se reducen cuando la bonanza minera (condicionante externo), encuentra pobreza institucional (condicionante doméstico). Entonces, la visión pesimista que argumenta que la conflictividad social proviene de una continuidad del mal manejo institucional a partir del antiguo manejo rentista de las instituciones vinculadas a la minería, no necesariamente es cierta. “Si todo fuese continuidad, sin embargo, ¿cómo

explicar el cambio institucional, el existente y el posible? En particular, ¿cómo explicar el cambio de equilibrios institucionales cimentados y reforzados por los incentivos económico-políticos de la renta minera?” (Orihuela, et al., 2014: 5). El estudio de caso del conflicto socioambiental de Espinar, Cusco (2012), desarrollado por ellos, muestra que la construcción de nuevas reglas de juego y capacidad organizacional para la gestión del desarrollo minero no es tarea sencilla y que el crecimiento económico no produce por sí solo, ni de forma automática, desarrollo institucional. En este contexto el papel del Estado es fundamental.

Desde una mirada más estructuralista, Carlos Meléndez sostiene que los conflictos sociales sin solución reflejan un conjunto de problemas que aquejan a nuestra política actual y al Estado: no tenemos partidos, proyectos nacionales, instituciones ni intermediación. Pero de qué manera se explica esta situación. Según el autor, se han producido un conjunto de profundas transformaciones sociales inéditas en el país. La histórica debilidad institucional del Estado y su frágil presencia a lo largo del territorio se mezcla con una gran inversión de capitales privados ubicados en zonas rurales y con altos índices de pobreza. Meléndez afirma que eso no ha sido lo único, sino que de forma paralela en los últimos 20 años se han impulsado reformas institucionales descentralistas que han provocado incentivos para una mayor dinámica política en el ámbito local. “La esfera local, especialmente la rural y alejada de los tradicionales centros de poder, se ha visto rebasada y desbordada por cambios económicos y políticos que generan nuevas demandas sociales, más acordes

con el modelo de crecimiento intensivo de los postreros años” (Meléndez, 2011: 105).

Las demandas sociales que se producen en las localidades no logran ser trasladadas a nivel provincial, ni trascienden al sistema político, lugar en donde podrían ser convertidas en políticas públicas o decisiones de gobierno, sostiene Meléndez. “Los requerimientos sociales se reducen a plataformas de comités de lucha, en el mejor de los casos, provinciales, distantes de los gremios nacionales que señalan defender los intereses de los excluidos (...) y apartados de los movimientos regionales, alguna vez interpretados como la renovación política nacional” (Meléndez, 2011: 106). Asimismo, el autor menciona que estos reclamos se dan en un contexto donde no existe un sistema efectivo de intermediación política. La crisis de representatividad y la construcción de legitimidad social y política para los actores se agravan porque los niveles de gobierno (local, provincial, regional y nacional) y la movilización social y de la política electoral se encuentran separados, enfatiza Meléndez.

En la línea de lo anterior, otro factor constante y que acompaña la conflictividad social por actividades mineras es la descentralización del Estado. El fin del periodo autoritario del país permitió la llegada de reformas democratizadoras que incluyeron una mayor participación de las provincias en la vida política del país. El proceso de descentralización iniciado en el año 2002 se convirtió, según Arellano, en una suerte de talismán político para una serie de fines políticos como reforzar la presencia del Estado en el ámbito local,

promover la participación política, generar incentivos para que las instituciones respondan a la ciudadanía y resolver antiguas tensiones entre Lima y las regiones. Asimismo, para una serie de aspectos relacionados al ámbito administrativo como promover la rendición de cuentas, distribuir los recursos públicos de manera más equitativa, mejorar los servicios brindados a la población, promover el desarrollo económico de las regiones (Arellano, 2014). Lo anterior incentivó una mayor libertad política de las provincias que no solo se tradujo en la elección de autoridades regionales y locales, sino también en mayores espacios para el reclamo social cuando percibían que el poder público o privado atentaba contra sus derechos. Los enfrentamientos contra empresas mineras, muchas veces percibidas como aliadas del Estado, se ven favorecidos por la apertura democrática.

Así las reformas descentralizadoras también motivaron protestas sociales porque si bien se distribuyeron los recursos económicos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, el poder político se mantuvo muy centralizado. Arellano sostiene que el gobierno nacional impuso leyes muy detalladas sobre cómo los gobiernos municipales y regionales debían administrar sus recursos. “Estas leyes chocaban tanto con la enorme diversidad de contextos locales como con la incapacidad técnica y política de la administración central para asegurar el cumplimiento efectivo de las normas. No es extraño que políticas diseñadas de acuerdo con un modelo técnico “ideal” hayan sido adaptadas de manera informal para amoldarse a las necesidades, capacidades e intereses de las autoridades subnacionales”

(Arellano, 2014: 217 -218). Esta situación provocó diferencias dentro del Estado, pero también entre el Estado y las poblaciones locales porque no se podían satisfacer en el corto plazo las necesidades de la población. En el afán de solucionar esta frustración, las autoridades locales invirtieron el dinero obtenido por canon minero en proyectos de infraestructura pocas veces relacionados con la mejora directa de las condiciones de vida y la lucha contra la pobreza, expresa el autor.

De otro lado, la conflictividad social también puede explicarse a partir de los movimientos sociales, que haciendo uso legítimo del derecho de protesta contra las empresas mineras, también se enfrentan contra el Estado porque perciben una alianza entre ambos. Arellano argumenta que estos frentes populares incorporan un amplio espectro de grupos con la intención de defender los intereses locales y oponerse a las políticas que puedan afectarles. “Suelen hacer su aparición cuando los canales institucionales no son capaces de solucionar los problemas. Suelen combinar movilización popular (protestas, marchas, asambleas públicas y, en algunos casos, huelgas regionales) con una agenda de negociación. (...) Una vez que un frente ha demostrado que es capaz de responder a un asunto específico, el mismo nombre, la misma estructura organizativa y las mismas estrategias son utilizados para responder a otros problemas” (Arellano, 2014: 103).

Meléndez coloca la atención sobre los protagonistas de las organizaciones sociales. “La efectividad relativa de estos operadores sociales

sólo es posible en la arena de la movilización, en el sistema social. Por lo tanto, luego de la desaparición del conflicto, las demandas sociales permanecen” (Meléndez, 2011: 106-107). Él afirma que si bien a nivel local existen organizaciones sociales articuladas a través de rasgos identitarios, organizaciones tradicionales de administración de justicia y asociaciones en torno a actividades económicas agrícolas, eso no existe en la política local. “Pero cada vez que se escala a un nivel de agregación mayor (provincial, regional, nacional) la diversidad de intereses hace más compleja la intermediación de demandas. Solo aquellas que tienen como plataforma agrupaciones estructuradas (como las rondas campesinas en Cajamarca) tienen mayores probabilidades de éxito de influir en la resolución de sus causas, de ser escuchadas por aquellos con capacidad de gestión” (Meléndez, 2011: 109). De esta manera, Meléndez deja entrever que las características de la organización social son un factor importante en el tipo de conflicto y en la probabilidad de solucionarse o no.

Panfichi y Coronel también reconocen el peso de las organizaciones sociales en el origen y evolución del conflicto. Entre 2006 y 2010, ellos encuentran que muchos conflictos adquieren una forma modular, es decir, se mueven entre lo activo y lo latente durante periodos de tiempo considerable, sin ser resueltos. Esto se explica, según los autores, por los diferentes tipos de acción colectiva contenciosa. Citando a Sidney Tarrow, mencionan que el repertorio modular está referido a la “capacidad de una forma de acción colectiva para ser utilizada por una variedad de agentes sociales contra una

gama de objetivos, ya sea por sí misma o en combinación con otras formas” (Panfichi y Coronel, 2011: 398). La lógica de estos mecanismos modulares, por medio de la acción colectiva, es afectar los intereses estatales o de la élite mediante la creación de incertidumbre y el aumento de la solidaridad, provocando la desconocida duración de la protesta, la indeterminación del costo social y la posibilidad de extender la acción a otros, afirman los autores.

Panfichi y Coronel dicen también que la diversidad de actores demandantes en estos conflictos tiene que ver con la naturaleza del reclamo. “El agua es un bien público, recurso integral en movimiento, que potencialmente puede afectar a toda una región. A diferencia de un reclamo salarial que solo compete a los trabajadores de una empresa o de un reclamo municipal contra la corrupción que, si bien afecta a todos, se percibe como algo lejano que no afecta a la cotidianidad, la tarifa del agua, su contaminación o la competencia por su uso son problemas tangibles para todos” (Panfichi y Coronel, 2011: 411). Por eso, sostienen los autores, la disputa por el agua no solo involucra a los agricultores, sino también a todo el encadenamiento comercial que genera la agricultura. Asimismo, el temor a la contaminación del agua puede congrega a otros actores como las ONG y redes ambientalistas internacionales como parte de su lucha por los recursos hídricos del mundo, afirman. Es decir, la organización es importante como factor determinante de conflictividad, pero en algunos casos el éxito de la lucha puede depender de los otros actores que se congregan, ya sean locales, nacionales o internacionales.

No obstante, surge el debate sobre si la naturaleza del reclamo explica o no la protesta protagonizada por las organizaciones. Según Paredes, la teoría de la acción colectiva advierte que la sola existencia de la necesidad o de la situación conflictiva no explica la movilización. Para afirmar esto, ella recoge el planteamiento de Mancur Olson, quien en 1965 cuestionó “la idea que la gente siempre actúe en nombre de sus `necesidades` y sobre la base de los fundamentos microeconómicos de la acción colectiva argumentó que las personas racionales, guiadas por el interés individual, buscarían evitar la adopción de acciones colectivas políticas cuando ven que otros están dispuestos a actuar en su nombre” (Paredes, 2014: 142). Esta posición fue paradójica con las movilizaciones producidas en los años sesenta en nombre de intereses ajenos a los protagonistas, sostiene la autora. Asimismo, asevera que lo planteado por Olson no ayuda a explicar movilizaciones efectivas de comunidades como las que protagonizan los conflictos mineros del país.

La literatura de la política contenciosa, recoge Paredes, de la que fueron pioneros Doug McAdam, Charles Tilly y Sidney Tarrow, nos ofrece un marco teórico sólido para comprender las razones por las cuales algunos grupos logran movilizarse y otros no. “No toda movilización exitosa constituye un movimiento social, pero constituye un episodio de contención que es posible gracias a la presencia de recursos de movilización, organizaciones y redes (McCarthy & Zald, 1977), la construcción de lazos de solidaridad (Melucci, 1999) y la estructura política de oportunidades que surge de los cambios en los contextos históricos e institucionales (McAdam & Tilly, 2001) (Paredes, 2014:

143). En ese sentido, la autora expresa que todos estos elementos mencionados pueden encontrarse en varios casos de movilización exitosa local frente a las industrias extractivas. Las comunidades que se movilizan no son extremadamente pobres ni geográficamente aisladas; estas logran articular recursos de movilización, a nivel nacional e internacional, de manera temporal, afirma Paredes.

De otro lado, Paredes también menciona la posición que critica la perspectiva anterior basada en los recursos de movilización. Bert Klandersman planteaba que el énfasis en los recursos de movilización propuesto por McCarthy y Zald no había mirado con profundidad la micro movilización de los individuos, ignorando que era en el proceso mismo de la movilización que las organizaciones se autoproducían. “Es decir qué hace que converjan los intereses de un conjunto de personas y se sumen a la protesta potencial promovida por un grupo” (Paredes, 2014: 145). Estos planteamientos son relevantes porque nos hacen ver que los conflictos pueden venir no sólo de organizaciones sociales enraizadas en la sociedad, con pasado y recursos de por medio, sino también de organizaciones coyunturales que surgen en las circunstancias particulares de una protesta. Sin lugar a dudas, la variable organización social puede influir en los hechos contenciosos de la protesta, pero como veremos más adelante en la definición de nuestras categorías de conflicto, será en la interacción con la variable situación económica que veremos su impacto en el surgimiento y desarrollo del conflicto.

Otra reflexión importante en la explicación de los factores determinantes de la conflictividad social es la de Moisés Arce. Él sostiene que la protesta social en general se entiende a partir de las condiciones políticas. Según su investigación sobre los conflictos de los últimos 30 años en el país, se aprecia un nivel de democracia elevado en los ochentas, más bajo en los noventas, para elevarse nuevamente en la primera década del siglo XXI. Las movilizaciones presentan un nivel más alto durante los periodos “libres” de los ochentas y decenio de 2000, mientras que durante los noventas, es decir, en el periodo “parcialmente libre” fue menor. Esta reflexión permite explicar las protestas por las actividades extractivas, en especial, la minería. “La actual ola de protestas peruana (de mediados a finales de la primera década del siglo XXI), (...) se ha desarrollado en un contexto de mayor liberalización política, con una prensa más vivaz y libre tras la caída del régimen de Fujimori, y la apertura de nuevas salidas para la representación política con la elección de gobiernos regionales (...)” (Arce, 2015: 81).

Arce reduce el peso de la variable socioeconómica para explicar la movilización social. Él menciona que la primera ola de protestas en los ochentas se corresponde con las condiciones de crisis económica porque estas envalentonaron a los sectores populares y clases medias para que se movilizaran: precios altos de los alimentos, inflación extrema, escasez de alimentos y pésimos servicios públicos. La segunda ola de protestas producida en los inicios del siglo XXI se opone a la opinión establecida que vincula un desempeño económico deslucido con mayores niveles de movilización,

sostiene. En estos años la protesta social se dio en el mismo tiempo en que se producían logros para la economía: salarios más altos, mayores beneficios y mejores servicios públicos. “Las evidencias al menos sugieren que la relación entre el estado de la economía y las protestas es más compleja de lo que parecería. Por esta razón resulta imperativo precisar las fuentes de los agravios [las amenazas económicas asociadas con la liberalización económica], ligados a dicho estado, especialmente a nivel subnacional” (Arce, 2015: 79).

Por su parte, Zárate y Durand, en un estudio comparado sobre la relación entre minería, desarrollo y pobreza en dos casos (Yanacocha, en Cajamarca, y Antamina, en Ancash), aprecian de manera indirecta los aspectos económicos y de organización social como los posibles factores condicionantes de conflictividad social relacionados a la actividad minera. Por el lado de la variable económica, el informe da cuenta que existe una situación muy similar en los territorios donde se produce la explotación minera. Tanto las operaciones de minera Yanacocha como las de Antamina se desarrollan en zonas donde la población es eminentemente rural y se dedica principalmente a actividades agrícolas y de ganadería.

En lo que sí existe una diferencia entre ambos casos, según las autoras, es en la organización social. “En Cajamarca encontramos distintas ONG e instituciones, como la Cámara de Turismo y los colegios profesionales, que tienen en su agenda el tema Yanacocha. En Ancash, en cambio, existe un

débil tejido social y una precaria actividad política, pues la presencia de los partidos es casi imperceptible y son muy pocas las ONG que desarrollan proyectos en la zona; a esto se suma el limitado alcance de las organizaciones sociales, como los frentes de defensa” (Zárate y Durand, 2005: 116). Otra diferencia asociada a la organización es la fragmentación social. La investigación afirma que mientras en Ancash existe una disputa entre las provincias de la costa y de la sierra, agudizándose la división y las discusiones sobre el canon; en Cajamarca existe lo que se denomina una “dignidad cajamarquina” que provoca la unidad de la mayoría de sectores frente a Yanacocha, minimizándose así cualquier otro conflicto interno de la región.

A nivel de contexto, este estudio se realiza en la época del conflicto social del cerro Quillish contra Yanacocha, en Cajamarca, con un impacto político muy importante a nivel nacional. En ese mismo periodo, en Ancash no hay referencia de un caso similar, salvo ejemplos muy particulares como la movilización convocada por la Municipalidad del distrito de San Marcos contra Antamina en noviembre de 2004, la cual tuvo poca concurrencia y ningún nivel de articulación con los otros distritos cercanos. En síntesis, durante ese periodo de tiempo, se podría afirmar que el factor determinante de la conflictividad social para estos casos se encuentra en la organización social, más que en la realidad socioeconómica. Lo que sucederá años después lo confirmará. La disputa por Conga en Cajamarca se convirtió en un caso emblemático de conflicto social en el país, mientras que en Ancash no se han producido conflictos mineros de gran envergadura.

Es evidente que el factor de la movilización social es importante en la configuración de un conflicto social. Sin embargo, existen diferentes capacidades de movilización. Según Grompone y Tanaka, en las protestas de nuestro país tenemos “estructuras de movilización” que se encuentran en las tradiciones organizativas, redes sociales, recuerdos sobre formas de organización y un conjunto de acciones colectivas que pueden activarse de acuerdo a una coyuntura determinada. También hay “retazos de redes de organización” que están muy desarticulados de los núcleos principales de donde formaban parte originalmente y que han producido dinámicas muy particulares. Sin embargo, como dicen los autores, el hecho que haya fragmentación en las protestas, no significa que no haya núcleos organizados, pero sí la desarticulación de los mismos (Grompone y Tanaka, 2009: 396).

Los autores mencionan que las expresiones de organización, aunque sean precarias, son vitales para poder materializar acciones colectivas. Esto se debe a que estas redes o plataformas se encuentran ligadas a antiguos activistas de izquierda o militantes de algunos partidos políticos. En esa línea se destaca el caso del Partido Comunista del Perú Patria Roja, que tiene una presencia importante a nivel del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y de las rondas campesinas, lo que ha generado su permanencia en conflictos sociales importantes en Cajamarca. Sin embargo, los autores dicen que no debe perderse de vista que estas redes actúan en contextos de fragmentación horizontal (entre ellas) y vertical (entre ellas y las organizaciones sociales y políticas nacionales). Esto no refleja que sus

activistas sigan los lineamientos o estrategias de grupos nacionales, sino que los líderes locales emplean su relación con alguna estructura nacional para materializar sus demandas locales, afirman Grompone y Tanaka.

El éxito o fracaso de una movilización por presencia de actividades mineras motiva la pregunta de si se debe o no a las características y recursos de la organización social que está tras de ella, es decir, si está o no enraizada. Sobre esto, Grompone y Tanaka afirman que las redes que se forman en torno a los conflictos mineros existen antes de que haya surgido la preocupación de una comunidad o de unos vecinos por las consecuencias que puede traer la explotación minera en su zona y de que se organicen para enfrentar el problema. “Se trata entonces de buscar los intermediarios que los vinculen a grupos más amplios de apoyo, tarea que en parte puede encontrarse facilitada porque estos grupos ya habían establecido previamente contactos formales o informales con los sectores que se consideran afectados por la minería” (Grompone y Tanaja, 2009: 399). En esta línea, según este enfoque, la capacidad de las organizaciones locales para encontrar intermediarios sería fundamental para lograr un impacto mayor en su protesta, y por ende, obtener más beneficios.

Como hemos observado, la explicación de la conflictividad social se ha realizado, por un lado, a partir de factores económicos. Es decir, las políticas de neoliberalización emprendidas desde los noventa (que provocaron un auge de la inversión privada en territorios con poca o nula presencia del Estado)

determinaron que se produjera una colisión con las poblaciones de las zonas extractivas al imponérselos un modelo de desarrollo que trajo pocos beneficios concretos para ellos. Por otro lado, la protesta social se ha intentado explicar también a través del surgimiento y la interacción de diversas dinámicas sociales organizativas que se han empoderado a partir de los incentivos políticos de la nueva etapa de la descentralización; o a través de la continuación de su papel movilizador de defensa de derechos arrebatados o limitados por la expansión de las empresas mineras, gracias a un Estado que las promueve y avala como motores de la economía nacional.

Sin dejar de considerar estas explicaciones, creemos que la compleja problemática del conflicto social aún no ha sido estudiada adecuadamente a través de modelos teóricos probabilísticos que abarquen de manera simultánea las variables situación económica y organización social. En ese sentido, ha faltado explicar de *qué manera influye en el surgimiento del conflicto el grado de las actividades económicas locales, como la agricultura, el comercio, los servicios, entre otras, frente a una actividad económica como la minería que puede centralizar todo el círculo económico de la zona; y al mismo tiempo, cómo influyen las organizaciones sociales, de acuerdo a su grado de enraizamiento o de articulación con las poblaciones, en la defensa de estos modos de subsistencia locales.* Este estudio intenta responder estas cuestiones a partir del desarrollo de un modelo interpretativo, que analiza la probabilidad de surgimiento de conflictividad social con el objetivo de encontrar nuevas luces sobre aquellos casos que tuvieron un desenlace, y de analizar de

qué manera se diferencian de otros conflictos que aún tienen un final pendiente.

3. MODELO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN BASE A DETERMINANTES ECONÓMICOS Y SOCIALES

El aporte de esta investigación consiste en crear un modelo de análisis de los conflictos sociales que evalúe dos variables como factores determinantes de la conflictividad social: actividad económica y organización social. Ambas están referidas al ámbito cercano o relacionado donde se producen las diferencias entre las comunidades y la empresa minera. A través de este análisis de doble entrada se podrá dilucidar cuál es el peso de esos condicionantes, pero también qué otros factores están ayudando o distorsionando en su complejidad y solución. Esta metodología será aplicada para analizar cinco casos relacionados a conflictos producidos por la minería.

El conflicto es un hecho social que produce consecuencias políticas que se aprecian en la paralización de un modelo de desarrollo (defensa de otras actividades económicas) y en la pérdida de legitimidad de las autoridades (protesta de organizaciones sociales). Nuestro modelo de estudio consiste en la conceptualización teórica de cuatro categorías de probabilidad de surgimiento de conflicto producido por la interacción de dos variables, situación económica y organización social. Cada una de estas tendrá una previsión de

su solución. Posteriormente compararemos este nivel teórico con la situación real de cada caso. En este punto podremos confirmar si la predicción teórica se cumple en los hechos reales a partir de la situación final o actual del conflicto. De la misma forma, si la predicción teórica no se cumple o no coincide con la situación final o actual del caso, evaluaremos qué factores intervienen en su explicación. Es decir, en conflictos que ya se han solucionado veremos si una o las dos variables han incidido de igual manera en su desenlace o si, por el contrario, el final ha dependido de otros factores. De otro lado, en conflictos que aún no se hayan resuelto, la comparación entre el nivel teórico y el nivel real nos permitirá encontrar algunas hipótesis o expectativas sobre su posible evolución a futuro.

3.1. Definición de variables

Los casos serán analizados en base a las siguientes variables independientes:

3.1.1. Situación económica

3.1.1.1. Economía diversificada: presencia de actividades económicas variadas como agricultura, minería, comercio, pesca, manufactura, construcción, servicios públicos y privados, en zonas donde pueden producirse conflictos entre comunidades y empresas mineras. Todas ellas tienen una participación en el Producto Bruto Interno (PBI) del lugar, pero por lo general no se aprecia

un valor predominantemente superior de alguna¹. Por lo tanto, no se puede afirmar que alguna de ellas determina el crecimiento económico de la zona. La defensa de alguna de ellas, como por ejemplo la agricultura o el comercio, frente a la minería puede producir enfrentamientos por la amenaza que puede llegar a representar esta última ya sea por temas ambientales o por captación de recurso humano.

3.1.1.2. Economía centralizada: presencia preponderante de la minería como principal actividad económica frente a otras, como agricultura, comercio, pesca, manufactura, construcción, servicios públicos y privados, en zonas donde pueden producirse conflictos entre comunidades y empresas mineras. La participación de la minería es determinante en el cálculo del PBI del lugar. En el afán de defender otras actividades se puede atacar a la minería, pero el peso superior de ella en el desarrollo del lugar puede llevar a encontrar salidas rápidas a las diferencias por el temor a que se paralicen los proyectos mineros, y con ello el progreso del lugar.

3.1.2. Organización social

¹ Esta información será extraída del reporte “Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2012”, del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2013). En el documento figuran dos índices: el PBI según Valores a Precios Corrientes y el PBI según Valores a Precios Constantes. Hemos escogido el primero porque nos ofrece un cálculo más completo: cada valor está influenciado por el precio del bien o servicio. No contamos con información específica de cada provincia. Sin embargo, para efectos de esta investigación, los datos de este reporte son los únicos que nos permitirán describir la situación económica particular de cada caso que se analizará. Este ejercicio es importante para hacer el cruce con la variable “Organización Social”.

3.1.2.1. Organización social enraizada: fuerte presencia de organizaciones sociales con largos años de existencia y con una participación muy activa en la zona donde puede desarrollarse el conflicto². También entran en esta categoría los grupos que no teniendo muchos años de existencia se encuentran muy articulados con la comunidad en sus diversas actividades económicas, sociales y políticas. Su activación no depende necesariamente de los reclamos realizados por las comunidades a las empresas mineras. Su existencia va más allá del desarrollo del conflicto. Este tipo de organización tiene recursos para sus actividades y pueden contar con redes de apoyo nacionales e internacionales.

3.1.2.2. Organización social coyuntural: débil presencia de organizaciones sociales con pocos años de existencia y con una participación limitada en la zona donde puede desarrollarse el conflicto. Su activación depende de los reclamos realizados por las comunidades a las empresas mineras. Su existencia está supeditada al conflicto. Se puede observar articulación de estos grupos con diversos sectores de la comunidad, pero la coordinación está subordinada a los hechos particulares de la protesta. Al término de los hechos contenciosos la organización puede desactivarse. Este tipo de organización tiene pocos recursos y no cuenta con redes de apoyo nacionales e internacionales.

² La información para esta variable será obtenida de los Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo y de los archivos periodísticos de los diarios El Comercio y la República durante los periodos que duraron los conflictos que evaluamos. Asimismo, en algunos casos hemos logrado encontrar información puntual de estos conflictos a partir de investigaciones llevadas a cabo por otros autores.

3.2. Esquema del modelo de análisis

Las variables definidas en el punto anterior serán introducidas en un cuadro de doble entrada. La interacción de estas permite generar una categoría conceptual de probabilidad de surgimiento de conflicto. El modelo nos arroja cuatro categorías: alto, medio, bajo y latente. Estos términos están referidos a la probabilidad mencionada.

	Economía diversificada	Economía centralizada
Organización social enraizada	Conflicto alto	Conflicto medio
Organización social coyuntural	Conflicto latente	Conflicto bajo

Tabla N° 1: Modelo de probabilidad de surgimiento de conflicto social.
Elaboración propia.

3.2.1. Definición conceptual de cada categoría de probabilidad de surgimiento de conflicto de acuerdo a las variables condicionantes

3.2.1.1. Conflicto alto

Cuando la situación económica de la zona presenta importantes actividades como agricultura, comercio, manufactura, construcción, servicios; y

la organización social tiene larga historia o está muy articulada con la población, se espera una alta probabilidad de que surjan conflictos entre las comunidades, la empresa minera y el Estado debido al inicio o la expansión de la actividad minera ya que se le percibe como una amenaza a las actividades antes mencionadas. La solución de estas diferencias es muy compleja o difícil debido a que las organizaciones cuentan con recursos y apoyo nacional e internacional para realizar presión social y política en las autoridades y en la población en defensa de sus mecanismos de subsistencia. Resolver este tipo de divergencias con la empresa y el Estado requiere cambios estructurales de mediano y largo plazo. De otro lado, en la medida en que la organización social se debilita, es decir, se vuelve coyuntural, la probabilidad de surgimiento de conflicto disminuye y se vuelve de carácter latente, y por ende, manejable en el tiempo.

Resultado esperado: solución difícil o compleja

3.2.1.2. Conflicto medio

Cuando la organización social es enraizada, y la minería es una actividad económica importante en la zona, se espera una probabilidad media de que surjan conflictos entre las comunidades, la empresa minera y el Estado por la defensa de otras actividades como la agricultura, comercio, servicios, construcción. A pesar de que nos encontramos frente a organizaciones con una presencia relevante y con alta capacidad de articulación, este tipo de

diferencias pueden encontrar una solución en el mediano plazo ya que el temor a que las actividades económicas relacionadas a la minería se paralizen por acción de las protestas puede motivar a que se logren acuerdos entre la empresa, las comunidades y el Estado. Este tipo de conflicto puede reducir su probabilidad de surgimiento y convertirse en un conflicto bajo si, al igual que en la categoría anterior, la organización social pierde fuerza y recursos, convirtiéndose en coyuntural.

Resultado esperado: solución probable a mediano plazo

3.2.1.3. Conflicto bajo

Cuando la organización social es coyuntural o temporal, y la minería es una actividad económica importante en la zona, se espera una baja probabilidad de que surjan conflictos o se produzcan conflictos menores entre las comunidades, la empresa minera y el Estado por la defensa de otras actividades como la agricultura, comercio, servicios, construcción. Además, las pocas diferencias que se produzcan pueden encontrar solución en el corto plazo debido a que la organización social no tiene mucha capacidad de articulación, movilización y presión. Finalmente, el peso de la minería y de las actividades económicas relacionadas a ella motiva acuerdos en corto tiempo entre la empresa, las comunidades y el Estado. Sin embargo, este tipo de conflicto puede llegar a ser de carácter medio si la organización social gana fuerza y adquiere mayores recursos (se vuelve enraizada) durante el proceso

en que se producen las diferencias por la presencia de de la minería en la zona.

Resultado esperado: solución probable a corto plazo

3.2.1.4. Conflicto latente

Cuando la situación económica de la zona tiene presencia importante de actividades como la agricultura, comercio, manufactura, construcción, servicios; y la organización social es coyuntural, se espera una probabilidad de latencia de conflicto (estado silencioso o inactivo) entre las comunidades y la empresa minera debido al inicio o la expansión de la actividad minera ya que se le percibe como una amenaza a las actividades antes mencionadas. La actuación de estas organizaciones es temporal y no tiene una influencia decisiva en el curso de las diferencias. Por lo tanto, es probable que el conflicto no se active precisamente por la debilidad de la organización. No obstante, si la organización social adquiere peso y llega a contar con mayores recursos en un tiempo determinado, la probabilidad de surgimiento de conflicto puede aumentar, convirtiéndose así en un conflicto alto y complejo y con alternativas de solución poco claras.

Resultado esperado: conflicto no activado

3.3. Unidades de análisis

Analizaremos cinco conflictos relacionados a la actividad minera. Los hemos escogido porque en su variedad, tanto en origen como en evolución, nos van a permitir evaluar el impacto de cada variable planteada. Algunos de ellos son casos emblemáticos pues han marcado el modelo de protesta de otros conflictos desarrollados posteriormente en el país. Por lo tanto, el análisis de cada uno no sólo permite explicarlos sino también, por qué no, hacer una proyección de la situación futura de aquellos conflictos que aún están paralizados en el país.

3.3.1. Conga

El proyecto minero de oro Conga de la empresa Newmont-Yanacocha está ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín, en Cajamarca. Autoridades locales y organizaciones sociales empiezan a oponerse al proyecto en el 2010 por temas asociados al agua y contaminación ambiental de zonas agrícolas. En el 2011 se desarrollan movilizaciones contra Conga luego de que se aprobara su EIA. En noviembre el gobierno nacional acuerda evaluar el EIA debido a los cuestionamientos. En ese mes se inicia un paro regional indefinido. Ante la crisis, en diciembre el Gobierno nacional intenta instalar una mesa de diálogo. En febrero de 2012 se inicia el peritaje internacional del proyecto. El 20 de abril el Presidente de la República anuncia que el proyecto Conga se desarrollará. El 31 de mayo se inicia un paro regional indefinido. Ante la escalada de violencia de julio la Iglesia Católica intenta mediar en el conflicto, pero no logra establecer el diálogo entre el gobierno nacional,

gobierno regional y empresa minera. Desde junio de 2013 hasta la fecha el Presidente Regional de Cajamarca cumple prisión preventiva por un presunto caso de corrupción. Hasta la actualidad se vienen desarrollando en Cajamarca acciones menores de protesta contra el proyecto minero.

Probabilidad esperada o teórica de surgimiento: conflicto alto (solución difícil o compleja)

Resultado real: conflicto no solucionado

3.3.2. Espinar

Este conflicto se produce por la presencia de la mina de cobre Tintaya ubicada en la provincia de Espinar, Cuzco. Desde su privatización en la década del 90 hasta el año 2011 existieron diferencias entre la empresa minera (primero BHP Billington y luego Xstrata) y la población debido a la compra de tierras y preocupaciones ambientales³. Desde 2002 hasta 2011 funciona una mesa de diálogo que logra un aparente entendimiento a raíz de un Convenio Marco firmado en el 2003. En el 2011 se realiza un monitoreo participativo que confirma contaminación ambiental en zonas aledañas al proyecto. La minera no acepta estos resultados. En mayo de 2012 hubo protestas violentas que cuestionaban la capacidad del Estado para la gestión ambiental y el restringido rol de la población local en el Convenio Marco. En julio de 2012 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) instala la Mesa de Diálogo de Espinar que tuvo

³ En el 2012 se produce la fusión de Xstrata con Glencore, dando origen a la empresa minera Glencore Xstrata. Al poco tiempo el proyecto minero Tintaya toma el nombre de Antapaccay.

una duración de 17 meses. Este proceso culmina con la firma del acuerdo entre las comunidades, la empresa minera y el Estado. Sin embargo, en el 2015 aparecen nuevos reclamos y el conflicto se vuelve a activar.

Probabilidad esperada o teórica de surgimiento: conflicto medio (solución a mediano plazo)

Resultado real: conflicto no solucionado

3.3.3. Tambogrande

El proyecto Tambogrande en Piura (oro, plata, cobre y zinc) fue otorgado en mayo de 1999 a la empresa canadiense Manhattan Minerals Corp., en una zona con importante producción agrícola. Entre 1999 y 2001 el Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande realiza protestas frente a la posible contaminación de tierras y agua por parte de la minera. El Estado intenta el diálogo y propone una consultoría independiente para la elaboración del EIA del proyecto. El frente realiza una consulta municipal (no vinculante) que da como resultado 98% de rechazo al proyecto. El Estado sigue adelante hasta el 2003 con los trámites del EIA. El frente lo rechaza y no participa en las audiencias públicas. En diciembre de 2003, el gobierno de Alejandro Toledo retira a Manhattan los derechos de concesión del proyecto minero.

Probabilidad esperada o teórica de surgimiento: conflicto alto (solución difícil o compleja)

Resultado real: conflicto solucionado

3.3.4. Quillish

El conflicto social de Quillish tiene su origen con el asentamiento minero de Yanacocha, la mayor mina de oro de América Latina ubicada en Cajamarca, cuyas actividades empezaron en 1993. Cuando Yanacocha decide ampliar sus operaciones al Cerro Quillish en 2001, la población se opone debido al riesgo de contaminación y el eventual agotamiento de las reservas de agua. A pesar de la negativa de la población, en julio de 2004, el gobierno de Toledo aprueba la evaluación ambiental de Yanacocha, autorizándola a explorar el cerro Quillish. Esto ocasiona una ola de protestas entre agosto y septiembre. Finalmente, el Ministerio de Energía y Minas deja sin efecto la autorización otorgada a la empresa minera.

Probabilidad esperada o teórica de surgimiento: conflicto medio (solución a mediano plazo)

Resultado real: conflicto solucionado

3.3.5. Palca

Este caso agrupa a la comunidad de Pocpa (distrito de Bolognesi, departamento de Ancash) con la Compañía minera Santa Luisa (Mitsui Mining) que tiene la concesión de explotación de la mina Palca ubicada en el territorio

de la comunidad. El conflicto se origina en el 2007 cuando la población reclama el incumplimiento sistemático de acuerdos por parte de la minera y el pago de un aporte económico por el uso de una carretera que pasa por el territorio de la comunidad y que fue construida en 1997. La comunidad bloquea la carretera porque la empresa demora en responder a la propuesta económica planteada. El conflicto se soluciona cuando la compañía aumenta el monto solicitado por la comunidad, y esta lo acepta.

Probabilidad esperada o teórica de surgimiento: conflicto bajo (solución a corto plazo)

Resultado real: conflicto solucionado

3.4. Resumen de casos

Con la finalidad de identificar los casos con sus probabilidades esperadas o teóricas de surgimiento de conflicto en base al modelo propuesto y los resultados reales en los hechos, presentamos dos tablas que resumen lo encontrado en las unidades analizadas.

3.4.1. Probabilidad esperada o teórica de surgimiento de conflicto de los casos en base al modelo propuesto

Casos	Probabilidad esperada o teórica
Conga	Conflicto alto (solución difícil o compleja)
Espinar	Conflicto medio (solución a mediano plazo)
Tambogrande	Conflicto alto (solución difícil o compleja)
Quillish	Conflicto medio (solución a mediano plazo)
Palca	Conflicto bajo (solución a corto plazo)

Tabla N°2. Probabilidad esperada o teórica. Elaboración propia.

3.4.2. Resultado real de los casos en base a los hechos registrados

Casos	Resultado real
Conga	Conflicto no solucionado (cumple con la predicción de Conflicto alto)
Espinar	Conflicto no solucionado (no cumple con la predicción de Conflicto medio)
Tambogrande	Conflicto solucionado (no cumple con la predicción de Conflicto alto)
Quillish	Conflicto solucionado (cumple con la predicción de conflicto medio)
Palca	Conflicto solucionado (cumple con la predicción de conflicto bajo)

Tabla N°3. Resultado real. Elaboración propia.

Luego de haber definido las categorías teóricas de conflicto social, y presentado nuestras unidades de análisis y el resumen de lo identificado, en la siguiente sección procederemos a desarrollar el análisis narrativo de los casos que cumplen y no cumplen con la predicción teórica, considerando la situación de las variables y mostrando de qué manera cada una de ellas juega un rol en la problemática específica de los conflictos.

4. ANÁLISIS DE CASOS QUE CUMPLEN CON LA PREDICCIÓN TEÓRICA

En los siguientes tres casos apreciamos que la predicción teórica de las categorías de conflicto correspondiente se cumple en los hechos porque las variables situación económica y organización social coinciden con la situación real del conflicto. Aquí presentamos conflictos que se han resuelto porque se logró un acuerdo entre las comunidades y la empresa minera o porque el factor de agencia del Estado intervino de manera decisiva. También incluimos un caso no resuelto hasta ahora, como anticipamos en el modelo teórico planteado.

4.1. Conga

Las variables situación económica y organización social en este caso nos indican que a Conga le corresponde la categoría de conflicto de alta

probabilidad. Para evaluar la primera variable observamos que en el año 2010, cuando surgen los primeros cuestionamientos al proyecto minero, la agricultura era una actividad importante con una participación en el PBI departamental de 6%, a solo dos puntos por debajo de la minería. Los otros rubros como manufactura, construcción, comercio, servicios, entre otros, se mueven entre el 1% y 2% del PBI departamental. En el 2011, en pleno conflicto, esa situación se mantiene. Las cifras indican que minera Yanacocha con su proyecto Conga tuvo la intención de expandirse sobre un territorio con fuerte presencia agrícola, generando así resistencia de la población local.

Sobre la segunda variable, se sabe que las organizaciones sociales que llevaron a cabo la protesta en Cajamarca provienen de las rondas campesinas cuya historia se inicia precisamente en Cajamarca en los años setenta para combatir el abigeato; durante los ochenta lucharon para combatir el terrorismo y luego fueron reconocidas por la ley para apoyar en la administración de justicia en el ámbito rural. Esta capacidad organizativa se expresa desde el inicio de las acciones en Conga con los reclamos comunales por contaminación ambiental de los distritos de Huasmín, Sorochuco, La Encañada, entre otros, al lado de sus autoridades. Estos van configurando los Frentes de Defensa y Comités de lucha articulados con la población, que van expandiendo la protesta a otras zonas de la región. La oposición se mantiene de forma sostenida desde abril de 2010 hasta el 2012, con algunos picos de violencia. Durante el 2013 y 2014 las acciones de protesta se mantienen, pero

a un nivel menor. No obstante, a lo largo de todo este tiempo se observa una postura negativa hacia la mina, sin posibilidades aparentes de negociación.

Un aspecto importante en la organización social de Cajamarca es el papel de su Presidente Regional, Gregorio Santos, quien se convierte en un elemento potenciador del conflicto. Sobre este tema resulta pertinente traer las reflexiones de Luis Meléndez, quien ha analizado el proceso de transformación de Santos. “Si el gobierno regional no se sumaba a la causa, corría el riesgo de ser desbordado por los desafiantes y ver restada su legitimidad; y si lo hacía, se atenía a la arremetida del Gobierno de Humala y de Minera Yanacocha. No fue solo una decisión acotada a lo ambiental, sino también una que tenía muy en cuenta sus posibles desenlaces políticos. En esto recae la efectividad de estos mecanismos de presión; es decir, en el cálculo que las autoridades hacen de los costos que conlleva el no corresponder al llamado de los movilizados” (Meléndez, 2014: 37).

Siguiendo lo planteado por Meléndez, es importante considerar cómo el movimiento o la organización social va condicionando el comportamiento de las autoridades regionales o locales (agencia). En este sentido, Meléndez sostiene que Santos como máxima autoridad regional tiene una capacidad de agencia que está limitada por una estructura organizativa construida en torno a los frentes de defensa y rondas campesinas. La organización social, dice el autor, ejerce presión a través de la sanción política, elevando los costos políticos de no corresponder a su llamado, y que se hace sentir en razón a la procedencia

de Santos: las rondas campesinas. Así, Santos pasa de una postura ambigua y con escasa información sobre el proyecto Conga, a una versión más radical, expresa Meléndez.

Por lo que hemos visto, el caso presenta una alta complejidad que se refleja en su predicción teórica: solución compleja. Hasta el momento Conga es un conflicto que no ha encontrado un canal institucional de entendimiento. A pesar de los intentos de las mesas de diálogo, con la intermediación de actores externos como la Iglesia Católica, la radicalidad de los líderes sociales acompañados por sus autoridades locales y regionales y la postura firme del Estado provocaron que la solución se dilate. Sin embargo, detrás de estas situaciones que pueden formar parte del ciclo de un conflicto social, existen razones estructurales como la realidad económica y la capacidad organizativa de los movimientos (variables analizadas) que explican esta situación de entrapamiento actual. Desde el 2012 la empresa Yanacocha se ha empeñado en la labor de construir reservorios que aseguren la provisión del agua en Cajamarca con la finalidad de obtener la licencia social. El tiempo dirá si solo esto fue necesario o si fundamentalmente la solución pasa por una nueva intermediación del Estado que sea capaz de atender los intereses de las organizaciones sociales para conjugar el desarrollo agrícola con la minería.

4.2. Quillish

Este caso entra en la categoría de conflicto de probabilidad media. En primer lugar, la variable situación económica de Cajamarca en el 2004 está marcada por la minería. Según el INEI, la participación de la minería en el PBI departamental alcanza el 14,4%. La segunda actividad más importante es la agricultura con 5,7%, seguida por la construcción, electricidad y agua, construcción, comercio, manufactura y servicios, entre otras, con rangos que van entre el 3% y 1%.

Por otra parte, la variable organización social de Cajamarca es enraizada y articulada. Está basada en rondas campesinas con una amplia historia y alta capacidad de movilización, y empieza su participación en el conflicto en el 2001. Las organizaciones intervienen en una Mesa de Diálogo junto al Estado y a la empresa minera para tratar temas relacionados a las operaciones de Yanacocha, sin lograr algo relevante. Su acción se vuelve a activar tres años después, en el 2004, cuando denuncian amenazas al recurso hídrico por las exploraciones de Yanacocha. Organizan protestas en la Plaza de Armas para paralizar las acciones del cerro Quillish, que fueron autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas. Para ello cuentan con el apoyo de autoridades locales. Estas acciones se repiten durante el mes de septiembre. La presión llega a un nivel extremo donde el Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas (MEM), retrocede y acepta dejar sin efecto la resolución que autorizaba la exploración del Cerro Quillish.

El factor de agencia del Estado, a través del MEM, es relevante en la resolución del conflicto, sin embargo, su participación fue ambigua a lo largo del proceso. Empieza con poca autonomía colocándose del lado de Yanacocha cuando la mesa de diálogo del 2001 quiso tratar el tema del cerro Quillish. Luego refuerza esa posición cuando aprueba el EIA del proyecto minero. En el 2004 participa en una reunión junto con las autoridades regionales y locales y las organizaciones sociales, pero esta cita no llega a convertirse en una mesa de diálogo. Después de los hechos de violencia de septiembre de ese año, el MEM, por iniciativa de la Defensoría del Pueblo, trabaja una propuesta a fin de solucionar el conflicto. Finalmente, este ministerio deja sin efecto la resolución que autorizó las actividades de Yanacocha en el cerro Quillish, y con esto las acciones de protesta se levantan.

La categorización teórica de conflicto de probabilidad media se cumple de manera relativa para el caso de Quillish. El conflicto se produce por el temor a que la minería produzca daños ambientales que afecten a la población y a la agricultura, teniendo en cuenta que la minería es la principal actividad económica de la región. Por el lado de la organización social, el caso presenta a grupos con un pasado importante en la zona y gran capacidad de movilización y presión hacia las autoridades locales. Sin embargo, la predicción teórica no se cumple totalmente porque la minería no se beneficia de un acuerdo concertado con la población. Finalmente, el conflicto se soluciona por una intervención del Estado (agencia), motivada por la presión de la población.

4.3. Palca

Este caso entra en la categoría de conflicto de baja probabilidad debido a que estamos en una zona donde la variable situación económica está centralizada en torno a la minería y la variable organización social es coyuntural o temporal. La primera variable se presenta de la siguiente manera. En el 2007, año en que se suscita el conflicto, la actividad minera es preponderantemente superior frente a las otras: 21% del PBI de Ancash. La segunda actividad, la pesca, representa la mitad de la primera: 10% del PBI. Le siguen la electricidad y el agua, construcción, agricultura, transportes y comunicaciones, y restaurantes y hoteles con valores que se encuentran entre 6% y 1% del PBI departamental.

La segunda variable nos describe una capacidad de organización baja y temporal. Pocpa, la comunidad que encabeza la protesta, no llega a ser una organización social con las características que se aprecian en otros conflictos: formación de frentes, capacidad de articulación con otros grupos, constancia en la movilización y redes de apoyo. Este conflicto es de corta duración ya que se soluciona en menos de un mes. Las acciones empiezan el 5 de enero cuando la comunidad de Pocpa exige a la empresa minera Santa Luisa una suma de S/. 900.000 como compensación económica por utilizar la carretera (tramo Salguayoc-Cuncush) que conduce a la mina y cruza la comunidad, con un plazo de siete días para responder. Al no llegar la respuesta de la empresa, dieciocho días después, la comunidad bloquea dicha carretera. Finalmente,

con la colaboración de la Defensoría del Pueblo, se logra un entendimiento entre la empresa y la comunidad. La minera ofrece un millón de soles para obras públicas en la zona y se levanta la medida de fuerza.

Como hemos observado, las variables determinantes se cumplen en los hechos para el caso de Palca. Economía centralizada y organización social coyuntural dieron origen a un conflicto bajo que se solucionó rápidamente, a pesar de la acción de fuerza. Esto se explica en razón a la débil organización social (hablamos de una comunidad específica y no de un frente, por ejemplo) que no cuestiona a la minería en sí ya que sería consciente que esta es una actividad económica principal de la zona. Sin embargo, se producen diferencias muy puntuales que encuentran rápidamente su canalización precisamente porque la población llega a acuerdos rápidos con la empresa. Los reclamos no tienen razones más complejas como la defensa de otras actividades económicas que compitan en un orden de importancia similar a la minería.

4.4. Sobre los conflictos latentes

En el Informe de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo de diciembre de 2015 se reporta una gran cantidad de conflictos latentes: 68 de los 211 casos identificados se encuentran en estado de latencia. De estos casos en particular, 34 son de carácter socioambiental y están vinculados a actividades extractivas. La Defensoría sostiene que un conflicto latente es aquel que no está expresado públicamente, permaneciendo oculto, silencioso o

inactivo, y “en el que se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan, o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable” (Defensoría del Pueblo, 2015: 3).

Esta definición se acerca a nuestra categoría teórica de “Conflicto latente”. Por ese motivo, sería adecuado poder realizar un análisis más profundo de estos casos debido a su importancia numérica y porque pueden llegar a convertirse en conflictos altos y difíciles de solucionar, tal como hemos planteado. Nuestro estudio ha priorizado los otros tipos de conflicto (alto, medio y bajo) ya que ellos nos han permitido probar el peso y la interacción de las variables de manera más clara. La información extensa y accesible que tenemos de los cinco casos analizados aquí ha hecho posible esa tarea. Situación distinta ocurre con los conflictos latentes ya que reconstruir el curso de sus acciones demanda un trabajo en campo y un tiempo mayor al que teníamos para este estudio.

5. ANÁLISIS DE CASOS QUE NO CUMPLEN CON LA PREDICCIÓN TEÓRICA

En nuestras unidades de análisis también hemos encontrado dos casos que no cumplen con la predicción teórica de la categoría de conflicto correspondiente a pesar de que las variables de organización social y situación

económica coinciden con la situación real del conflicto. Esto se puede deber a muchos factores como la gobernanza local y nacional, el desarrollo institucional, la metodología de las mesas de diálogo, entre otros, como veremos en los siguientes dos casos.

5.1. Tambogrande

Las características de este conflicto indicarían que estamos aparentemente frente a un caso de probabilidad alta y de solución compleja. En primer lugar, veremos la variable situación económica. La evolución del PBI en Piura entre el 2001 y 2003 indica que la economía es, para efectos de nuestro análisis, diversificada. Exceptuando la pesca, actividades como la agricultura, minería, manufactura y comercio se mueven entre el 4% y 5% del PBI departamental, lo cual indica que ninguna de ellas destaca sobre las demás. Es decir, en términos generales la minería se acerca a un territorio donde la agricultura tiene un importante desarrollo, ocasionando un conflicto aparentemente de difícil solución.

Por el lado de la variable de organización social, vemos que esta es enraizada y articulada. Allí tenemos al Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande que se forma en 1999 en defensa de la agricultura (principalmente limón y mango) cuando se le otorga la concesión minera a la empresa Manhattan Minerals Corp. Según Maritza Paredes, un aspecto fundamental en el surgimiento de acciones colectivas fuertes fue la legitimidad

desarrollada por este frente, la cual se sostuvo en la experiencia organizativa del distrito de Tambogrande y en la posibilidad de contar con líderes con experiencia y capacidad de movilización. Paredes sostiene que, sin embargo, esto no fue suficiente. Se hizo necesario formar una red de apoyo transcomunal y transnacional de organizaciones (coaliciones nacionales e internacionales, en palabras de Paredes) que permitió: informar a los pobladores, fortalecer capacidades para interactuar con la empresa y el Estado, y desarrollar estrategias de incidencia pública y redes de comunicación internas y externas. Esta red de apoyo conformada por ONG del país y del extranjero articuló una cantidad considerable de otros actores. Sus acciones comprendieron la movilización de recursos para ejercer presión a actores poderosos como la industria extractiva internacional, la circulación de información y el cabildeo sobre la situación local de Tambogrande (Paredes, 2014).

La movilización de la población, junto al apoyo de esta red transcomunal y transnacional, permitió la visibilización y el mantenimiento de la protesta, sin embargo, “fue el resultante cambio en los repertorios de movilización lo que fortaleció la acción colectiva y afinó el curso de la movilización en Tambogrande” (Paredes, 2008: 298). Este cambio se da con la organización de la consulta vecinal sobre la viabilidad del proyecto minero, donde gana el “No” con un 98%. Por su parte, el Estado no reconoce la validez de la votación y mantuvo los derechos de explotación de la compañía, mientras se continuaba con los trámites de aprobación del EIA. La oposición trasciende las fronteras

locales y se traslada a un ámbito nacional e internacional al organizar la campaña de comunicación que se hizo en defensa del limón que se producía en Tambogrande. Luego de algunas movilizaciones más, en diciembre de 2013 el Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas, anuncia que la minera Manhattan había sido descalificada para explotar la concesión minera de Tambogrande, debido a que no cumplía con los requisitos financieros para asumir una inversión de tal envergadura. En ese sentido se produce un cambio en el factor de agencia del Estado: primero muestra una posición favorable a la empresa minera, sustentada en la política de fomento a la inversión privada extractiva, pero después al verse presionado por la protesta y sus aliados nacionales e internacionales, retrocede en su decisión y suspende la concesión minera.

Nuestra predicción teórica nos decía que este tipo de conflicto era de solución compleja debido a la confluencia de dos variables de aparente entrapamiento: la defensa de la agricultura frente a la minería y la organización social articulada. Sin embargo, la segunda variable termina ejerciendo un peso mayor en la solución al verse influenciada y fortalecida por la red transcomunal y transnacional (organizaciones nacionales e internacionales). Con la colaboración de esta red, la protesta sale del esquema convencional de movilización a través de la organización de un “referéndum” que deja descolocada a la empresa minera y termina empujando al Estado a tomar una medida cancelatoria del proyecto para evitar un mayor desgaste ante la opinión pública.

5.2. Espinar

Las condiciones económicas y de organización social de Espinar nos ubican en una categorización teórica de probabilidad de conflicto medio. En la realidad, este conflicto presenta un desarrollo largo y complejo, y con un resultado aparentemente satisfactorio. Sin embargo, a la luz de los hechos recientes, este final marcaría el reinicio de nuevas diferencias entre la población, la empresa y el Estado. Ya que este conflicto tiene casi 14 años de duración, nosotros centramos el análisis en el último tramo, es decir, desde las acciones violentas del 2012, producto de las denuncias de contaminación ambiental en medio de una mesa de diálogo, hasta el “acuerdo final” de 2013 entre los actores principales del conflicto. No obstante, también mencionamos algunos hechos relevantes de su etapa anterior.

Vayamos a la situación de las variables. En primer lugar, con respecto a la situación económica, para el año 2012 la economía del Cusco estaba principalmente centralizada en torno a la minería. Esta actividad aportaba con 11% al PBI del departamento, seguido por el sector construcción con 7.5%⁴. Por debajo de estos rubros encontramos a la agricultura y el sector de restaurantes y hoteles, relacionado al turismo, con 4.3% y 4%, respectivamente. Luego tenemos al comercio, transporte, manufactura, entre otros, con valores que fluctúan entre el 1.4% y 2.7% del PBI departamental.

⁴ Este valor no siempre fue alto. Al menos, desde el 2001, la actividad de la minería tuvo índices menores, con algunas variaciones.

Como vemos, la agricultura, que es la actividad relacionada a los reclamos ambientales de Espinar, es la tercera en importancia en la región.

En segundo lugar, las organizaciones sociales que llevan a cabo la protesta contra la empresa minera presentan un alto grado de fortaleza y articulación con la población. Esto se puede apreciar no solo en la última etapa, sino también a lo largo de los 14 años que dura el conflicto. En este sentido, es importante recordar su evolución. En la primera etapa del conflicto, grupos como el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), la Asociación de Urbanizaciones Populares y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE), la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), comunidades impactadas por la minería, acompañados por los alcaldes distritales, realizan una fuerte acción de protesta contra la minera en septiembre del 2000. Esta situación da origen dos años después a la Mesa de Diálogo Tintaya-Comunidades, donde la empresa BHP Billiton (primera propietaria de Tintaya) acepta negociar con la población afectada.

Esta Mesa de Diálogo permitió establecer un Convenio Marco que se firmó en el 2003 entre la empresa minera y la Municipalidad Provincial de Espinar, en el que la primera se compromete a contribuir económicamente con Espinar y cumplir los acuerdos específicos referidos a temas ambientales, posesión de tierras, derechos humanos y desarrollo sostenible. Las organizaciones sociales de Espinar formaron parte del Comité de Gestión del Convenio, el cual tuvo la finalidad de administrar el aporte económico otorgado

por la empresa. Estos grupos también integraron el Comité de Vigilancia Ambiental Comunal. La mesa de diálogo y el Convenio Marco funcionaron hasta el año 2011.

Según refieren Orihuela, Huaroto y Paredes, la mesa y el convenio fueron acusados por la población de haber sido manipulados y cooptados por la empresa minera, por ese motivo caen en un desgaste frente a las organizaciones sociales, comunidades afectadas y autoridades locales. Con el respaldo de FUDIE, FUCAE, AUPE, al lado de otros grupos sociales, en el 2010 sale elegido el líder Óscar Mollohuanca como Alcalde de Espinar, quien le da un nuevo impulso a la protesta. Este hecho se ve potenciado por el Monitoreo ambiental participativo de Espinar llevado a cabo por la Vicaría de la Solidaridad, ONG de la Iglesia Católica, el cual es promovido también por las organizaciones sociales ante la desconfianza del monitoreo llevado a cabo por la empresa y el Estado. El informe de la Vicaría confirmó que existía contaminación ambiental en Espinar. Esto sirvió para que las organizaciones sociales exigieran la reformulación del Convenio Marco.

La fortaleza de las organizaciones sociales se observa también cuando el conflicto entra en la última escalada de violencia. En mayo de 2012 la protesta desemboca en la quema del local de la Fundación Tintaya. Según Orihuela et al., la protesta cuestionaba la capacidad del Estado para la gestión ambiental y el restringido rol de la población local en el Convenio Marco. Estos hechos motivan que el Estado intervenga, a través de la Presidencia del

Consejo de Ministros, con la instalación de una Mesa de Diálogo que dura 17 meses. Las organizaciones sociales ejercieron un rol de vigilancia y presión muy relevante. Mientras que en la mesa ambiental, uno de los tres mecanismos de actuación de la Mesa de Diálogo, se produjo el Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo con la participación de todos los actores del conflicto, los miembros de estas organizaciones junto al municipio provincial también realizaron un monitoreo paralelo con muestras totalmente independientes. Esta situación provocó que finalmente el Ministerio del Ambiente convoque a los representantes de las organizaciones sociales y comunidades campesinas para identificar de manera participativa los puntos del monitoreo, realizar capacitaciones en torno a él, y hacer labor de acompañamiento durante este proceso (Orihuela et al., 2014).

El conflicto de Espinar parece resolverse en diciembre de 2013 con la aprobación del Informe Final de la Mesa de Diálogo que incluye un plan de acciones, el cual contiene las respuestas a las preocupaciones y reclamos de los actores locales, a través de cinco ejes: problemática ambiental, atención de urgencias, contribución al desarrollo sostenible, minería y relación con la comunidad y el convenio marco. Este plan no solo comprendía medidas de corto plazo (2013), sino a mediano plazo (2014-2016) y largo plazo (2017 en adelante). Como habíamos afirmado al inicio, con este resultado concreto podríamos decir que este caso cumple con la predicción teórica de conflicto medio: las diferencias se resuelven en razón a que la minería y las actividades

relacionadas a ella tienen un peso significativo en la economía de la población, a pesar de que la organización social es fuerte y articulada.

Sin embargo, según los Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, en el año 2015 se vuelven a activar los reclamos de contaminación ambiental en Espinar, a pesar de que los diversos mecanismos del plan de acciones de la Mesa de Diálogo estaban llevándose a cabo. Esto es relevante porque en referencia a nuestra tipología desarrollada, el caso de Espinar cambia su predicción teórica tiempo después de haberse llegado a un acuerdo por hechos similares a los que ocasionaron el conflicto.

En este sentido, se producen varios hechos significativos. En enero de 2015 la Asociación de Usuarios del Río Salado (grupo de pobladores de Espinar impactado por las actividades de la minera Antapaccay, antes Tintaya), se reúne con representantes de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM y la Defensoría del Pueblo para solicitarles que atiendan una serie de temas entre los que se encuentran: el inadecuado manejo ambiental de la empresa minera, la ausencia del Estado y el incumplimiento de los acuerdos asumidos por la empresa en la Mesa de Diálogo de Espinar. En marzo se realiza una movilización convocada por las organizaciones sociales con el objetivo de exigir el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la Mesa de Diálogo, y pedir se declare en situación de emergencia el agua para el consumo humano, animal y la salud pública por contaminación de metales

pesados, entre otros puntos. Dos marchas similares se realizan en los meses de mayo y septiembre.

Qué factores pueden explicar este cambio de rumbo en un conflicto aparentemente solucionado. En septiembre de 2014, Orihuela et al. encontraron dos problemas que se dieron de forma paralela a los acuerdos tomados en la mesa de diálogo. El primero de ellos está referido al mecanismo de la mesa. Ellos sostienen que, si bien las mesas permiten solucionar de forma pacífica las diferencias, son espacios que por sus características políticas e institucionales pueden seguir manteniendo la brecha entre, por un lado, los representantes de la sociedad civil afectada y, por el otro, los funcionarios del Estado y de la empresa privada. El contenido técnico de los detalles de la negociación sería el punto neurálgico de esta distancia. El segundo problema que provocó tensiones en el desarrollo de las acciones acordadas fue la criminalización de la protesta y la persecución de dirigentes sociales. Algunos protagonistas de las acciones violentas de mayo de 2012 fueron procesados por la justicia mientras se realizaban las negociaciones. Destaca el caso de uno de los actores principales de la mesa, Óscar Mollohuanca, hoy ex Alcalde provincial de Espinar. En la actualidad se viene desarrollando el proceso oral en su contra.

Los dos problemas mencionados, que están referidos a la variable de organización social, podrían explicar por qué este conflicto ha vuelto a reactivarse a pesar de que su predicción teórica indicaba que estábamos frente

a un caso de problemática media donde era posible alcanzar soluciones duraderas. Tanto la falta de entendimiento en el diálogo como la amenaza a la libertad de los líderes sociales limitarían la capacidad de la sociedad civil para actuar en igualdad de condiciones frente a sus interlocutores. Esto motiva que la población organizada adquiriera un nuevo impulso para levantarse, aunque ya haya alcanzado acuerdos, porque estaría percibiendo que el Estado (que monitorea los acuerdos de la mesa de diálogo y es el responsable final de la administración de justicia), en coordinación con la empresa minera, quiere debilitar su actuación en el desarrollo de los acuerdos alcanzados.

Considerando el factor de agencia, recordemos que en la primera parte del conflicto el Estado, a nivel de Gobierno Nacional, estuvo mínimamente presente, razón por la cual la población emprende la movilización exigiendo una mayor presencia de él para asegurar igualdad de condiciones frente a la empresa en el Acuerdo Macro. En la segunda parte del conflicto la población habría percibido que las garantías del Estado no estaban dadas frente a los acuerdos con la empresa. Esto explica que se vuelvan a repetir las movilizaciones durante el 2015. En este sentido, los hechos reales del caso se diferencian mucho de la predicción teórica, ya que la variable económica asociada al temor de que la mina se aleje de la zona, perjudicando el desarrollo de otras actividades económicas de la población, no tendría tanto peso en la resolución del conflicto. Como hemos visto, los problemas se vuelven a activar por acción de la variable organización social y por un debilitamiento del factor agencia del Estado, lo cual se expresa en la desconfianza hacia las mesas de

diálogo (aún no institucionalizadas). Mientras persista esta situación, el conflicto seguirá en un círculo vicioso sin aparente salida.

6. CONCLUSIONES

La conflictividad social por actividades extractivas, en especial la minería, es un campo que ha sido muy estudiado en los últimos años. Como hemos podido ver en la primera parte de este artículo, existen muchos ángulos de tratamiento a partir de una variedad de casos. Sin embargo, las dos grandes líneas más presentes en las investigaciones son la economía y los movimientos sociales. En ese sentido, nosotros hemos rescatado estos campos para definir las dos variables determinantes de conflictividad social con el objetivo de poder incorporarlos posteriormente en un modelo que permita explicar por qué surgen diferencias entre comunidades y empresas mineras. Sin embargo, como ya es conocido, estos enfrentamientos también han involucrado al Estado, ya sea por su falta de actuación, su toma de postura a favor de la empresa o por el tipo de solución que aplica. Por eso, nuestro modelo también contempla qué tanto influye este actor en la evolución y desenlace del conflicto. Pero de esto hablaremos más adelante.

Ya que la literatura no ha ahondado mucho en la explicación del conflicto social a partir de modelos probabilísticos, creemos que es útil y necesario plantear teóricamente categorías de conflicto a partir de la interacción de estas

dos variables, situación económica y organización social, porque ambas se relacionarían con el origen estructural de esta clase de diferencias. Nuestro modelo se justifica en el hecho de que una parte importante de protestas sociales registradas en los últimos quince años en el país no se habrían producido solo por un afán político de los dirigentes sociales que las encabezaron, sino también porque la protesta en sí expresaría la defensa de las actividades económicas que permiten el sustento diario de la población frente a la amenaza de la minería; o porque esta, siendo la principal actividad de la zona, se convierte en el blanco de provisión de mayores recursos a partir de acciones violentas.

Asimismo, nuestro modelo adquiere sentido al observar el tipo de organización que está detrás de las demandas a las empresas mineras y al Estado. Los casos presentados nos indican que no es lo mismo un conflicto protagonizado por organizaciones sociales sólidas, con un pasado y recursos disponibles (socialmente enraizadas), que otro donde los actores principales son organizaciones nuevas y con mínimos recursos (coyunturales). El modelo también aporta un valor predictivo importante no solo para los casos evaluados sino para otros que coincidan con estos condicionantes. Por mencionar un ejemplo, el conflicto de Tía María en Arequipa, al presentar características similares a Conga, tanto en la situación económica como en la organización social, tendría también un pronóstico reservado de solución aunque el gobierno y la empresa minera se hayan empeñado en decir lo contrario en los últimos meses.

Teniendo en cuenta los cuatro tipos de conflicto identificados, en base a su probabilidad de surgimiento y su previsión de solución, analizamos cinco casos importantes y significativos. Como hemos podido ver, en algunos encontramos similitud en las condiciones de origen de las variables, pero la probabilidad y el resultado terminan siendo diferentes. Sin duda, no tendrían por qué terminar necesariamente de igual manera, pero fue interesante y enriquecedor tratar de explicar qué sucedió en los casos que no cumplen con la predicción, e indagar qué otros factores han influido en el curso del conflicto. Como ejemplo rescatamos los casos de Conga y Tambogrande. Si bien las variables situación económica y organización social son similares para ambos conflictos, el primero de ellos cumple con su pronóstico teórico de compleja solución y entrapamiento, pero el segundo no debido a que se produce una solución en el mediano plazo.

En el análisis encontramos que un factor importante para el desenlace de Tambogrande fue la red de apoyo nacional e internacional que incidió en la opinión pública y en los niveles más altos de gobierno. Ante eso surgen las siguientes interrogantes: ¿acaso las organizaciones que encabezaron la protesta contra Conga no contaron con una red de apoyo similar?, ¿en qué se diferencia el Estado que decidió dar marcha atrás en Tambogrande con el Estado que ha permitido que la solución de Conga se siga dilantando hasta ahora? Estas son preguntas que deberían seguir abordándose con la finalidad de tener un panorama más amplio de los conflictos y así prever situaciones similares.

Como mencionábamos al empezar estas conclusiones, la capacidad de agencia del Estado, principalmente a través del Poder Ejecutivo, también ha estado presente en cada caso. Sin dejar de considerar el impacto de las variables ya mencionadas en la predicción de solución de los conflictos, el Estado en algunos casos ha terminado empleando medidas cancelatorias, como en Quillish y Tambogrande, que permitieron solucionar los problemas sin alargar las protestas. Sin embargo, en el desarrollo de estos conflictos se aprecia que su papel no ha sido del todo imparcial porque se ha inclinado a favor de la empresa con el argumento de que defiende un modelo de desarrollo basado en la promoción de la inversión privada.

En la actualidad, eso sigue generando desconfianza en la población hacia las instituciones del Estado vinculadas a las actividades extractivas y la atención de conflictos, como es el caso del Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y la Presidencia del Consejo de Ministros. En esta línea, mencionamos el caso de Espinar, donde luego de firmarse un acuerdo entre comunidades, empresa y Estado, el conflicto vuelve a activarse porque la población percibe que existe mucha distancia con sus interlocutores en el comité de seguimiento de acuerdos, y porque la empresa vuelve a incurrir en actos de contaminación (los acuerdos no cuentan con mecanismos eficientes de sanción en caso de incumplimiento). La desconfianza podría generar en cualquier momento que la violencia vuelva a encenderse y quizá el conflicto entre en una fase de mayor radicalización. Así, la solución del conflicto se

aplaza al entrar en una espiral de baja y alta intensidad durante un tiempo indeterminado.

Finalmente, como sostuvimos al inicio, no intentamos con esta propuesta metodológica explicar todos los conflictos sociales de los últimos años, sino llamar la atención sobre las particularidades que se presentan en algunos de ellos. Nuestro aporte es una invitación a seguir explorando en la categorización teórica de los conflictos con la finalidad de poder anticiparnos en la evolución de los casos. Quizá esta investigación pueda ser tomada en cuenta para enfatizar en la idea de que los conflictos tienen causas estructurales que van más allá de la coyuntura violenta. Una reflexión de este tipo puede ayudar a seguir construyendo una mejor institucionalidad que enfrente la situación económica de las comunidades protestantes en su real magnitud y comprenda la compleja dimensión de los actores que encabezan las demandas. Esto podría ayudar a que los mecanismos de diálogo y solución de conflictos afinen sus estrategias para hacer un trabajo a mediano y largo plazo que involucre a varios sectores del Estado. Solo de esta manera se ganará confianza y legitimidad política, y nuestra democracia gozará de mayor estabilidad institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE, Moisés
2015 *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ARELLANO YANGUAS, Javier
2014 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú.* Lima. IEP, PUCP, UARM y Javier Arellano Yanguas.
- BEBBINGTON, Anthony
2011 *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas.* Lima. IEP y CEPES.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2004-2015 *Reporte Mensual de Conflictos Sociales.* Números: 1 al 142. Consulta: diciembre de 2015.
<http://www.defensoria.gob.pe/>
- EL COMERCIO
1999-2015 Archivo periodístico del diario.
- GROMPONE, Romeo &
TANAKA, Martín
2009 “Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política”. En GROMPONE, Romeo y TANAKA, Martín. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual.* Lima: IEP, pp. 381-415.
- INEI
2013 *Cuentas Nacionales del Perú. Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2012.* Consulta: noviembre de 2015.
http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1104/libro.pdf

- KLANDERMANS, Bert
1989
Organizing for change: Social movement organizations across cultures. Greenwich, Conn: JAI-Press.
- LA REPÚBLICA
1999-2015
Archivo periodístico del diario.
- McADAM, Doug, TARROW, Sidney & TILLY, Charles
2001
Dynamics of contention. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCARTHY, John & ZALD, Mayer N
1977
“Resource mobilization and social movements: A Partial Theory”. *American Journal of Sociology*, 82 (6), pp. 15-42.
- MELÉNDEZ, Carlos
2012
La soledad de la política: transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú, 2000-2012. Lima: Aerolíneas Editoriales, 2012.
- MELÉNDEZ, Luis
2014
“Cajamarca: La “radicalización” del presidente regional y los poderes fácticos en tiempos de conflicto”. *Revista Argumentos*. Lima, año 8, N.º 3, pp. 34-39. Consulta: octubre de 2015.

http://www.revistargumentos.org/cajamarca_radicalización.html
- MELUCCI, Alberto
1999
Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. México, D. F.: El Colegio de México.

OLSON, Mancur
1971

The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press.

PANFICHI, Aldo &
CORONEL, Omar
2011

“Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica”. En BOELENS, Rutgerd, CREMERS, Leontien, ZWARTEVEEN, Margreet, (editores). *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp. 393-422.

PAREDES, Maritza
2014

“La glocalización de las protestas mineras y las lecciones de Tambogrande”. En HENRIQUEZ, Narda (coordinadora). *Conflicto social en los Andes: protestas en el Perú y Bolivia.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp. 135-158.

2008

“El caso de Tambogrande”. En SCURRAH, Martin (editor). *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú.* Lima: IEP y OXFAM América, pp. 269-300.

PAREDES, Maritza &
DE LA PUENTE, Lorena
2014

“Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas”. En DAMONTE, Gerardo y VILA, Giselle. *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales.* Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 75-104.

ORIHUELA, José Carlos, PAREDES,
Maritza, & HUAROTO, César
2013

Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales. Informe Final A1 PMN. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: octubre de 2015.

http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_orihuela.pdf

REVESZ, Bruno & DIEZ,
Alejandro
2006

“El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos sociales)”. En ALAYZA, Alejandra. *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional.* Lima: DESCO, pp. 50-88.

ZAVALETA, Mauricio
2014

La Batalla por los Recursos en Cajamarca. Departamento de Ciencias Sociales. Cuaderno de trabajo N° 18. Pontificia Universidad Católica del Perú. N° 18. Consulta: Noviembre de 2015.

<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/novedades-departamento/cuaderno-de-trabajo-la-batalla-por-los-recursos-en-cajamarca/>

ZÁRATE, Patricia &
DURAND, Anahí
2005

“El desarrollo a la vuelta de la mina: Percepciones sobre desarrollo, pobreza y minería”. En BARRANTES, Roxana, ZÁRATE Patricia y DURAND, Anahí. *Te quiero pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales.* Lima: IEP, OXFAM, pp. 81-123.