Gestión de conflictos socioambientales en el Perú

El punto de vista del sector público y privado, 1990-2021

Percy Alberto Bobadilla Díaz

PUCP CLACSO

Gestión de conflictos socioambientales en el Perú

El punto de vista del sector público y privado, 1990-2021

Bobadilla Díaz, Percy Alberto
Gestión de conflictos socioambientales en el Perú: el punto de vista del sector público y privado, 1990-2021 / Percy Alberto Bobadilla Díaz. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Lima: PUCP - Pontificia Universidad Católica del Perú, 2025.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-004-5

1. Conflictos Sociales. 2. Medio Ambiente. 3. Perú. I. Título.
CDD 622

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Medioambiente / Ecología / Conflicto / Sector público / Sector privado / Gestión / Estado / Perú / América Latina

Corrección: Santiago Basso
Diseño de interior: Santiago Basso
Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

Gestión de conflictos socioambientales en el Perú

El punto de vista del sector público y privado, 1990-2021

Percy Alberto Bobadilla Díaz

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL
PUCP
CLACSO

CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a **libreria.clacso.org**

Gestión de conflictos socioambientales en el Perú. El punto de vista del sector público y privado, 1990-2021
(Buenos Aires: CLACSO, Lima: PUCP, mayo de 2025).
ISBN 978-631-308-004-5

CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Índice

Presentación 7

Introducción 11

Capítulo 1. Trayectorias institucionales de entidades gubernamentales y empresas mineras en la gestión de conflictos socioambientales como proceso de aprendizaje 17

Capítulo 2. Entidades gubernamentales y empresas mineras en la gestión de conflictos socioambientales 39

Capítulo 3. La investigación 79

Capítulo 4. Implicancias del desempeño público y privado en el desarrollo de conflictos socioambientales. Cuatro casos emblemáticos en el Perú 91

Capítulo 5. Trayectorias institucionales y procesos de aprendizaje público-privado en la gestión de conflictos socioambientales. La mirada de los funcionarios gubernamentales y directivos de las empresas mineras 223

Capítulo 6. Conclusiones 629

Bibliografía 655

Sobre el autor 691

Presentación

Este libro da cuenta de una investigación realizada sobre conflictos socioambientales en el Perú que tuvo como objetivo conocer las capacidades de gestión de entidades públicas y privadas para la mitigación y resolución de estos conflictos. El estudio se centró en las trayectorias y procesos de aprendizaje de ambas organizaciones, que en los hechos son aliados estratégicos del desarrollo extractivo implementado en la región desde la época colonial y llevado a cabo bajo el modelo de concesión de territorio a diversas corporaciones de mediano y gran capital en algunas regiones de la sierra del país.

Las prácticas de gestión de dichas entidades se estudian a partir del *boom de los commodities* iniciado en la década de los noventa hasta el año 2021. Dichas acciones deberían ejecutarse de acuerdo con competencias legales y roles sociales explícitos que, en principio, se complementan para darle no solo viabilidad económica a esta industria y lograr ingentes réditos en favor del erario, sino sobre todo en los ámbitos social y ambiental para que dicho modelo aspire a ser sostenible en el territorio y en la población impactada directa e indirectamente.

Los resultados del estudio muestran que las causas que originan los conflictos socioambientales son difíciles y complejas de resolver desde la agencia de los actores analizados. Las bases de las disputas y tensiones tienen, por un lado, al tipo de bien en conflicto —bienes

públicos concesionados por el Estado a privados y bienes colectivos de las comunidades afectadas cuyo territorio colinda con la infraestructura minera o se superpone— y por el otro a factores de carácter estructural e histórico que el Estado y sus gobiernos de turno no han sido capaces de resolver o enfrentar por generaciones: i) pobreza, exclusión, ii) fragmentación de la población para plantear sus demandas, iii) débil capital social o desconfianza para negociar; y iv) precariedad institucional, especialmente política. Las condiciones mencionadas son afrontadas a partir de diversas estrategias legales e instrumentales que de alguna manera han logrado cambios significativos en el manejo de los conflictos. Sin embargo, estos todavía son insuficientes y por lo tanto no se puede avizorar la reducción de los enfrentamientos.

No quiero dejar de mencionar que realizar este estudio significó un gran desafío personal que fue viable por el apoyo y compromiso de personas que compartieron el esfuerzo realizado. Nadie puede lograr sus metas sin los soportes humanos necesarios; la relación afectiva con los seres que amas por un lado y la relación académica o profesional por el otro, resultan indispensables. Esta reflexión tiene en mi caso un significado más afectivo que racional, pues las personas que me acompañaron en este proceso mostraron una calidad humana admirable que me permitió alcanzar el objetivo.

Por ello quiero agradecer en primer lugar a un profesional y colega que en todo momento me dio seguridad en sus recomendaciones. Muchas gracias, Gerardo Damonte por tu excelente disposición y compromiso, especialmente en un contexto de pandemia; siempre estaré en deuda contigo.

Mi gratitud va también a los funcionarios públicos y directivos de las empresas mineras que aceptaron ser entrevistados y compartir conmigo sus experiencias y conocimientos con objetividad y rigor sobre este tema complejo. Espero que este estudio contribuya a la reflexión y sobre todo al fortalecimiento de cambios institucionales socialmente justos y ambientalmente sostenibles.

Expreso también mi agradecimiento por el apoyo recibido de las diversas instancias de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde trabajo. En especial, a la Escuela de Posgrado, al Fondo de Apoyo a la Investigación (FAI 2024), a la Maestría en Gerencia Social y al Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA).

Asimismo, el reconocimiento a mi colega y amiga Maritza Paredes, a Augusto Castro, Manuel Glave, Julieta Godfrid y Mario Pasco. Sus comentarios y la riqueza de sus aportes desde sus especialidades y experiencia académica fueron significativos para fortalecer mi investigación.

Finalmente, todo este esfuerzo, razón y motivo de mis objetivos profesionales, se los debo a mi familia. Mi esposa Rocío y mis hijos (José Antonio, Daniel, Sebastián y Francisco). Sin ellos no tendría sentido mi vida... "cada nota, cada idea, cada paso en mi carrera" como la letra de la canción "todo a pulmón"; Dios me regaló una hermosa y maravillosa familia. Pero esta obra se la dedico a mi esposa, quien me acompañó y cumplió su promesa: en las buenas y las malas. Lo que haga por ella siempre será insuficiente, con su amor que todo lo puede.

Introducción

La investigación que presentamos respondió a intereses académicos y profesionales relacionados con el campo de la sociología de las organizaciones. En este caso se analizó el funcionamiento y desempeño de empresas y entidades públicas en la gestión de conflictos socioambientales y los impactos que vienen generando en el marco institucional que regula las industrias extractivas.

El propósito de la investigación fue conocer el alcance de los cambios evidenciados en las trayectorias institucionales de las entidades públicas y empresas vinculadas a la minería, así como los procesos de aprendizaje que conllevan dicho esfuerzo en la prevención, mitigación y resolución de conflictos. En resumen, entender cómo el Estado y la empresa minera enfrentan dichas problemáticas desde sus propias capacidades de gestión institucional, y a partir de ello conocer si estos esfuerzos en conjunto permiten evitar su escalamiento y explicar las razones por las cuales el modelo extractivo es viable o no como palanca para el desarrollo socioeconómico del país y, específicamente, para las comunidades afectadas.

El periodo seleccionado para el análisis se centra en el último ciclo minero de la historia del Perú, originado por el *boom de los commodities* de inicios de la década de 1990 hasta el año 2021, periodo en el cual se desarrollan cambios institucionales que suponen un aparato

público mejor preparado para su regulación y control, así como un sector minero moderno responsable social y ambientalmente.

Este estudio recoge la literatura académica nacional e internacional. Por un lado, reconoce el aporte de la minería al desarrollo de los países que cuentan con dichos recursos naturales, especialmente aquella cuya postura crítica alerta sobre su impacto negativo al ecosistema social y ambiental. En las ciencias sociales la investigación producida en los últimos treinta años sobre la temática de la conflictividad social y ambiental fluctúa desde la crítica y oposición radical a la minería hasta el análisis moderado que condiciona la viabilidad del modelo a la incorporación de prácticas responsables social y ambientalmente por parte de las empresas, así como a la capacidad del Estado para regularla y vigilarla.

En ese contexto, resulta motivador y de interés para esta investigación analizar, interpretar y explicar las prácticas de gestión de estos actores aliados —Estado y empresa— en su apuesta por fortalecer la viabilidad socioeconómica y política de la industria minera como medio para contribuir al desarrollo del país desde roles institucionales diferentes y supuestamente complementarios en la prevención y mitigación de conflictos socioambientales. Para ello se ha revisado literatura sobre la problemática directamente vinculada a la gestión de conflictos desde el quehacer del Estado y el de la empresa. En este último caso, se ha incorporado el enfoque de la responsabilidad social corporativa y los impactos que tiene en la construcción de una minería moderna.

El marco teórico que se ha diseñado para interpretar dicha realidad pone como categoría principal a la gestión entendida como la capacidad de los actores para ejecutar decisiones a partir de marcos institucionales determinados. Al respecto, la teoría de los bienes comunes y la agencia de las organizaciones del Estado y las empresas mineras serán sustanciales como aproximación conceptual para entender los límites y posibilidades de la acción colectiva organizada en la creación de cambios normativos y mecanismos estratégicos para el manejo sostenible de los conflictos socioambientales.

Asimismo, la explicación de las trayectorias público-privadas y el alcance de los cambios institucionales construidos desde dicho proceso se abordaron desde la teoría de sistemas y contingencias y el neoinstitucionalismo. Estos conceptos explican cómo se construye la acción del Estado y de la empresa en su relación con las poblaciones afectadas, donde tanto la agencia y el poder de los actores como su proceso de aprendizaje conllevan relaciones tensas o sinérgicas a partir de las prácticas que reproducen y del entorno social donde interactúan. Si bien el modelo de desarrollo sustentado en el extractivismo forma parte de un ámbito de acción de alcance nacional, las particularidades históricas, económicas y políticas de los territorios específicos donde existe dicha industria también cuentan y son factores que influyen en la resolución efectiva o no de los conflictos socioambientales.

La metodología utilizada para abordar el objeto de estudio fue principalmente cualitativa, sustentada en la perspectiva de *cross sectional* y el *process tracing*. El propósito de estos métodos es encontrar desde la diversidad de casos estudiados los puntos en común y sus interdependencias causales en relación a la gestión del conflicto socioambiental, tratando de entender este fenómeno como un sistema holístico basado en las experiencias comunes vividas por actores concretos en diversos territorios del país.

Para realizar la investigación se usaron principalmente dos fuentes de información. En primer lugar, se eligieron y analizaron las experiencias de cuatro casos emblemáticos en el contexto de la gran minería extractiva. Para ello se recogió un conjunto de investigaciones académicas producidas en los últimos treinta años que hayan estudiado el impacto socioambiental de las corporaciones mineras con relativo éxito en su relación con las poblaciones afectadas y otras que más bien no lo tuvieron. Para los casos de relativa viabilidad se eligieron a la Compañía Minera Antamina en Ancash y la Minera Cerro Verde en Arequipa. Para los casos que no lograron obtener legitimidad en su relación con las comunidades se escogieron a la empresa Minera Yanacocha en Cajamarca y Las Bambas en

la región Apurímac. De esta manera, las comparaciones permitirán conocer qué factores vinculados a la gestión están detrás de la resolución efectiva o no de los conflictos y de la viabilidad o no del modelo extractivo desde la trayectoria institucional de las organizaciones públicas y privadas involucradas.

En segundo lugar, se recogió y analizó la experiencia y vivencia de funcionarios públicos y directivos corporativos responsables de las áreas de gestión social. Se aplicaron un total de 21 entrevistas en profundidad que fueron realizadas en el año 2020. Las guías de entrevista fueron diseñadas a partir del modelo teórico de sistemas y contingencias, que como se ha señalado es una de las perspectivas desarrolladas.

Esta mirada se aproxima a la acción colectiva organizada como un sistema social abierto, interpretando las trayectorias institucionales desde un proceso que contempla: *entradas*, es decir diagnóstico sobre el origen de los conflictos; *transformación*, entendida como la forma de enfrentarlos desde el modelo de gestión; y *salidas o resultados*, constituidos por los mecanismos de gestión institucional que limitan el escalamiento de los conflictos y la sostenibilidad del modelo extractivo como medio para el desarrollo sostenible. Esto permitió no solo identificar y organizar las preguntas para los informantes, sino también facilitó el procesamiento, análisis e interpretación de la data recogida, y estructurar así los hallazgos que se presentaron en la investigación.

Las evidencias encontradas dan cuenta de una fuerte interdependencia entre estos tres ámbitos de la trayectoria institucional y los procesos de aprendizaje público y privado que conlleva e influye en la gestión de los conflictos; por lo tanto, no se busca que el conocimiento generado se presente como compartimentos estancos y excluyentes en cada ámbito de la trayectoria. Al momento de procesar la información y especialmente cuando se analizó e interpretó la misma era claro que había una dinámica o dialéctica de interrelación e interdependencia entre las mismas.

En consecuencia, los hallazgos en relación con la experiencia y percepción de los entrevistados y entrevistadas se organizaron en tres secciones: i) las razones del conflicto, ii) los aspectos clave para la gestión de los mismos y iii) cambios institucionales y factores que limitan la viabilidad del modelo extractivo. Este último divide el análisis de los resultados en aquellos que explican cuáles son los mecanismos de gestión que contribuyen a la resolución de conflictos, así como aquellos factores que no otorgan viabilidad al modelo extractivo. Se reitera la importancia de entender los procesos de aprendizaje del sector público y privado desde sus relaciones de interdependencia y sus conexiones de orden histórico, contextual e institucional.

En efecto, se ha constatado que la dinámica de interrelación entre las organizaciones del Estado y las corporaciones mineras es bastante fuerte en sus respectivas trayectorias institucionales. Esto evidencia la necesidad teórica y metodológica de estudiarlas en conjunto, pues el modelo extractivo al ser concesionado —bienes públicos convertidos en bienes privados—, quiérase o no, los convierte en "socios estratégicos" pero con roles institucionales distintos, aunque complementarios. Por lo tanto, los esfuerzos de intervención social que pongan en marcha los condiciona para saber por qué son o no son competentes en prever, mitigar y resolver los conflictos socioambientales desde su agencia, es decir desde su capacidad de gestión. Al final del capítulo se presenta un cuadro resumen que sintetiza dichas trayectorias tanto desde lo encontrado en el sector público como en el privado.

En las conclusiones se presentan los resultados de investigación más significativos de acuerdo con las preguntas que orientaron el estudio, cerrando con preguntas para futuras investigaciones al respecto.

Es importante señalar que a lo largo de todo este trabajo se presenta una aproximación —deliberada y permanente— de distancia relativa y objetividad necesaria para una investigación con pretensiones científicas. Se espera que los resultados obtenidos permitan un conocimiento riguroso sobre las trayectorias y procesos de

aprendizajes públicos y privados. Un propósito no explícito, aunque deseado, es que este estudio les pueda ser útil a los decisores de políticas públicas y corporativas vinculadas al sector extractivo en general y presentar "otra cara de la moneda" a los sectores críticos al modelo, y que el "otro punto de vista" sea conocido y tomado en cuenta en sus futuros análisis.

El propósito también es construir consensos mínimos entre los diferentes sectores que están directa o indirectamente interesados y vinculados con estas problemáticas, y el papel institucional que debería cumplir este tipo de actividad económica en el desarrollo sostenible e inclusivo que todos deseamos para el Perú.

Capítulo 1

Trayectorias institucionales de entidades gubernamentales y empresas mineras en la gestión de conflictos socioambientales como proceso de aprendizaje

Surgimiento de conflictos relacionados con actividades mineras

Se entiende por conflicto socioambiental al "proceso dinámico de confrontación de intereses de grupos sociales, organizados o no, que si bien se hace visible con reclamos, exigencias o medidas de fuerza, también se manifiesta en esfuerzos de diálogo y concertación" (Guzmán-Barrón, 2007, p. 5). La Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM) sostiene que "los conflictos ambientales se producen por la oposición de pobladores a la ejecución de proyectos, debido a la percepción que tienen sobre una posible afectación a su entorno" (OEFA, 2014). Asimismo, según la Defensoría del Pueblo, en estos conflictos los actores se enfrentan por el uso, acceso o manejo de los recursos naturales, o por temas relacionados con la contaminación (Defensoría del Pueblo, 2005).

Desde el lado de la academia, se produce un conflicto socioambiental en el momento en que "un determinado impacto ambiental provocado por una intervención en el territorio se traduce en un problema ambiental cuando la población puede aprehender su riesgo potencial. El contexto social y cultural es importante para la construcción de ese conocimiento que estimula la acción organizada de la comunidad local para resistir las externalidades y los impactos asociados. Los conflictos ambientales se originan a partir de oposiciones entre diferentes grupos en torno a los modos diferenciados de apropiación, uso y significados de los bienes naturales [...]. A partir de estas oposiciones, se abren controversias acerca de diferentes eventos, se instalan diferentes deliberaciones sobre escenarios de futuro y se amplían las opciones disponibles para enfrentar diferentes problemas" (Merlinsky, 2017, p. 123).

Existe una creciente cantidad de conflictos a nivel global que tienen un trasfondo medioambiental, varios de los cuales están relacionados con el accionar de industrias extractivas. Existen, por ejemplo, entre Ecuador y Colombia 63 conflictos ambientales por minería, 11 y 52 respectivamente, de acuerdo al Mapa de Justicia Ambiental elaborado por especialistas de la Universidad de Barcelona y la Unión Europea en 2016; y según el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), México cuenta con 58 conflictos mineros y se ubica como el primero en el ranking (OCMAL, s/f.a).

El incremento de estos conflictos se explica por el *boom de los commodities*, fenómeno que se inició en la década de los noventa y tuvo su apogeo en la segunda década del siglo XXI como consecuencia del incremento en la demanda de minerales por parte de diversos países, entre los que destacan la India y China que requerían de estos para su creciente desarrollo industrial.

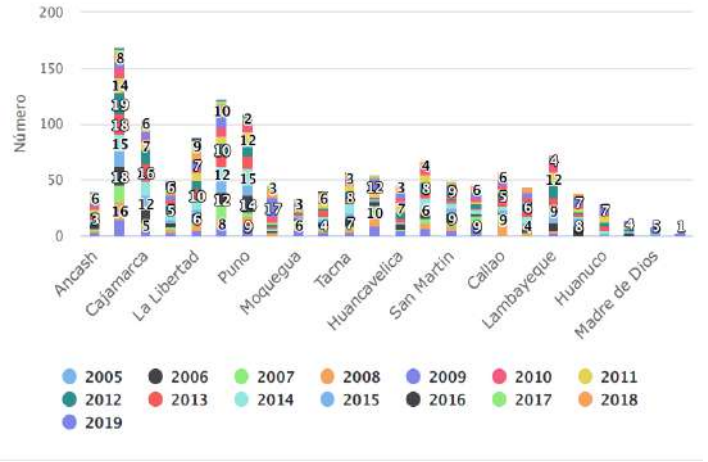
Según diversos estudios (Barreira et al., 2013; Defensoría del Pueblo, s/f; Cárdenas, 2011; Barrantes, Zárate y Durand, 2005), las razones principales que han motivado la irrupción de este tipo de conflictos son: i) el temor a la contaminación del agua y las áreas de cultivo de las comunidades afectadas por la industria extractiva; ii)

la percepción de que el Estado no tiene las capacidades para impedir estos daños al ecosistema; iii) la desconfianza sobre el rol público para la prevención, regulación y control frente a la inversión minera invasiva —especialmente la de tajo abierto— debido al gran impacto socioeconómico y territorial en la vida de las familias afectadas, y iv) la percepción de que la generación de riqueza principalmente económica que se obtiene del modelo extractivo beneficia a muy pocas personas y deja de lado a la mayoría de la población.

Según la Organización de la Naciones Unidas (ONU), la conflictividad de corte ambiental viene ascendiendo en el mundo y en Sudamérica la gran mayoría de los conflictos ha tenido una raíz de tal corte en los últimos diez años. Lo cierto es que dichos conflictos han erosionado la gobernabilidad de varios países en la región, en especial en el Perú.

Según los datos de la Defensoría del Pueblo del Perú a marzo de 2020 se registraron 188 conflictos sociales, de los cuales 128 corresponden al tema socioambiental. Del total de ese tipo de conflictos más del 60% (88) están vinculados a inversiones en minería, seguido muy de lejos por los de hidrocarburos con 17% (22). La tendencia fue la misma durante 2019 (Defensoría del Pueblo, 2020).

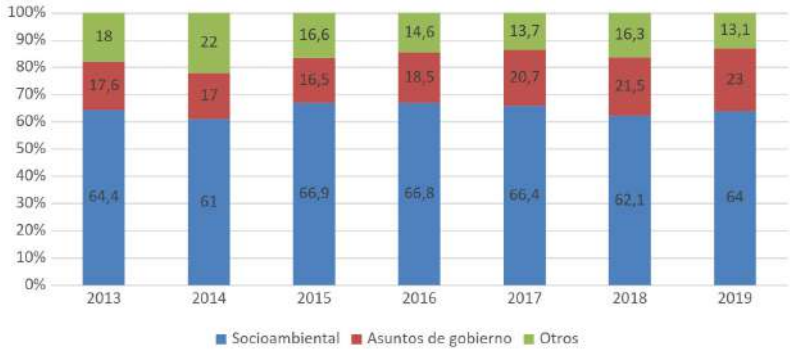
Gráfico 1. Conflictos socioambientales activos



Fuente: Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)

Para complementar la información del Gráfico 1, se presentan datos cuantitativos correspondientes a los años 2013-2020 sobre la cantidad de conflictos sociales, donde se identifican principalmente aquellos que están vinculados con temas socioambientales —minería e hidrocarburos—, asuntos de gobiernos u otros. Esta información muestra que los conflictos socioambientales predominan significativamente a nivel nacional.

Gráfico 2. Conflictos sociales registrados en el país según tipo (porcentaje), 2013-2020



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia[1].

Los altos precios en el mercado de materias primas vinculadas a las industrias extractivas generaron los incentivos necesarios para producir condiciones de política económica favorables a la inversión privada —Perú, Colombia—, pública —Bolivia, Ecuador— o pública y privada —Chile, Brasil— como estrategia de desarrollo y captura de recursos para el financiamiento de las inversiones del Estado.

Nos preguntamos entonces, qué capacidades institucionales y de gestión tienen los actores públicos y privados para mitigar y manejar los conflictos derivados de la apuesta por el modelo extractivo y qué aprendizajes se vienen obteniendo de esa experiencia que generen condiciones mínimas de consenso político entre las partes involucradas para lograr un desarrollo territorial inclusivo y sostenible.

Las debilidades institucionales y el pobre capital social existente en las regiones donde se expande el modelo extractivo —principalmente en la sierra del Perú— no permite generar predictibilidad y confianza en los procesos de negociación y toma de decisiones entre

[1] La data de la Defensoría del Pueblo da una sumatoria de 100,1 en el año 2019, 99,9 en los años 2016 y 2018, y 100,8 en 2017.

los actores involucrados en los conflictos. A lo señalado hay que añadir las inadecuadas estrategias que intentan resolverlo por parte del gobierno central o regional y las mismas empresas mineras, que en lugar de mitigar y desacelerar los conflictos, en diversas ocasiones estos terminan escalando a niveles de violencia social de alta intensidad, lo que trae como consecuencia resultados que a la larga impactan negativamente en el desarrollo regional.

Esta investigación si bien toma en cuenta el contexto histórico y actual en el cual emergen y se expanden los conflictos socioambientales, pone mayor peso en las trayectorias institucionales y en particular en los procesos de aprendizaje que vienen obteniendo las entidades gubernamentales competentes y las empresas mineras en la gestión institucional de dichos conflictos desde la década de los noventa hasta el año 2021. De esta manera se busca entender si en los últimos años se están generando cambios institucionales que influyen en el escalamiento o desescalamiento de la conflictividad a partir de las prácticas de gestión social de dichos actores.

La necesidad de analizar el rol institucional que cumplen los actores públicos y empresarios mineros de manera conjunta se debe a que trabajan bajo el marco legal que concesiona parte del territorio nacional a privados para la explotación de recursos naturales. Como consecuencia se genera un nivel muy importante de interdependencia y consenso entre ellos debido a que ambos apuestan por darle viabilidad a la inversión en minería. De esa manera, políticamente se construye un acuerdo basado evidentemente en un marco normativo, pero su expresión simbólica en la percepción de los diversos actores —directa o indirectamente involucrados— se expresará sobre todo en el campo del desarrollo social.

En ese sentido, lo que ejecuten o promuevan las instancias públicas pertinentes y las empresas mineras —desde su capacidad de gestión para lograr que las propuestas sean aceptadas y legitimadas o por el contrario rechazadas— dependerá de cómo pongan en marcha sus roles institucionales, lineamientos de política, estrategias y herramientas necesarias para promover un modelo de minería

moderna socialmente responsable y ambientalmente sostenible e inclusivo.

Posiciones desde la academia en torno al origen y consecuencias de la conflictividad socioambiental y los efectos de la acción pública y privada en su escalamiento o mitigación

El sector académico en el mundo y América Latina, en especial de las ciencias sociales, viene criticando duramente al Estado y al sector empresarial por su incapacidad de prever y enfrentar los conflictos sociales y ambientales que se derivan de la implementación del modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales. Gran parte de la literatura sobre esta temática evidencia una serie de falencias estructurales y de prácticas sociales que han llevado a estos actores a perder legitimidad para un gran sector de la población afectada directa o indirectamente, o en su calidad de testigo por los supuestos abusos de poder tanto de los gobiernos de turno como de las corporaciones (Bebbington, 2013; Bebbington y Humphreys, 2009; Svampa, 2012; Gudynas, 2009 y 2015).

Para los economistas vinculados con la teoría de la maldición de los recursos naturales, la enfermedad holandesa y la búsqueda de rentas (*rent seeking*), el modelo de exportación de commodities no es sostenible. En relación con la *maldición*, las industrias extractivas no han demostrado que sus inversiones hayan generado crecimiento económico en las regiones donde intervienen, por el contrario, los modelos econométricos muestran que más bien se empobrecen. El *síndrome holandés*[2] ha provocado la distorsión de los sala-

[2] El *síndrome holandés* surgió en la década de los sesenta. Holanda experimentó un aumento de sus ganancias debido al descubrimiento de un gran yacimiento de gas natural. Esto trajo como consecuencia el aumento de divisas por el incremento de las exportaciones de dicho producto, lo que repercutió en la devaluación de la mone-

rios y precios del mercado interno, y generado una economía poco competitiva para el país.

Finalmente, para cerrar con los efectos perversos de este modelo de desarrollo, las grandes corporaciones construyen *lobbys* con el Estado para favorecerse inmerecidamente, capturando las rentas que este modelo ofrece (Sachs y Warner, 2001; Boyce y Emery, 2011; Stevens, 2015; Ross, 1999; Gilberthorpe y Papyrakis, 2015; Kirsch, 2014).

Las críticas de las investigaciones en ciencias sociales a las industrias extractivas también pueden ser cuestionadas por otros académicos de la misma especialidad. En el caso de la "maldición", la enfermedad holandesa y la *rent seeking*, los estudios muestran que los factores que explican por qué las inversiones no generan desarrollo en algunos países o regiones se debe más bien a la debilidad institucional que genera un capital social muy frágil que disminuye la confianza entre los actores en pugna para llegar a acuerdos políticos sostenibles, aunado a la incapacidad de gestión de las autoridades gubernamentales para distribuir e invertir eficaz y eficientemente los aportes del canon en favor de la población (Mancini, 2013; Orihuela, Huaroto y Paredes, 2014; Orihuela, 2013).

Por el lado de la denominada 'enfermedad holandesa', sus efectos en América Latina se han revertido producto de las políticas monetarias de los bancos centrales para evitar que el valor de la moneda repercuta y distorsione la competitividad de la industria nacional no extractiva; y, si en todo caso hubiese algún impacto negativo en la competitividad del país se debe principalmente a la ausencia de políticas sectoriales en favor del desarrollo industrial y la innovación tecnológica que con los ingentes recursos que la minería genera a la caja fiscal podrían incentivar estratégicamente estas políticas, como sí ha sucedido en países como Chile, Canadá, Noruega y Dinamarca (Mancini, 2013; Orihuela, Huaroto y Paredes, 2014; Orihuela, 2013).

---

da nacional e impactó negativamente en exportaciones no vinculadas con el recurso gasífero y a la competitividad de otros bienes y servicios producidos en el país.

En relación con el *rent seeking*, son propios de gobiernos poco transparentes en el manejo de lo público, especialmente aquellos cuyas organizaciones encargadas de controlar y evitar la corrupción o los inadecuados usos de los bienes públicos son —por decir lo menos— ineficaces en el cumplimiento de sus funciones o forman parte de redes de corrupción[3] (Mancini, 2013; Cortés, 2016).

Por el lado de la antropología, la ciencia política y la sociología la crítica no es menor. La primera es una de las más productivas académicamente, ya que se trata de una industria que ha invadido y trastocado fuertemente la vida cotidiana, económica y cultural de sectores vinculados con el mundo campesino y nativo, y cuya cosmovisión —desde estas perspectivas académicas— es ajena a los modelos de desarrollo basados en la extracción de recursos naturales.

Estos cuestionamientos se producen dentro de un nuevo campo de especialización interdisciplinaria denominada la Ecología Política, que involucra además a profesionales de la geografía y a movimientos sociales y políticos cuyo discurso orientador se basa en el enfoque ambiental.

Entre las críticas que destacan está la llamada fractura metabólica que busca evidenciar la relación desigual y destructiva del capital económico sobre los recursos naturales (Martínez, 2015; Foster, 2004). En esa perspectiva también se menciona el estudio *Violencia lenta y el ambientalismo de los pobres* donde se presenta al modelo extractivista y al capitalismo neoliberal como los responsables directos de ejercer dicha violencia en la vida de las personas, que además de ser afectadas no pueden observar sus efectos "incrementales y acumulativos", que a la larga generan catástrofes ambientales y cuyo impacto se manifiesta con mayor crudeza en las condiciones de vida de los más pobres (Nixon, 2011).

[3] Según publicación de la Contraloría General de la República del Perú la corrupción asciende a 17 mil millones de pérdida al año (Shack, Pérez y Portugal, 2020). Según Transparencia Internacional a 2019 el Perú se ubica en el puesto 101 de 180 países, siendo los menos corruptos Dinamarca, junto con Nueva Zelanda en el primer puesto del ranking (Transparency International, 2020).

Por el lado político se encuentran las corrientes que destacan la relación entre comunidades afectadas, industrias extractivas y los gobiernos de turno, en especial aquellos de corte progresista que tuvieron su punto más álgido entre fines de los noventa y casi la mayor parte del siglo XXI.

Entre la gran variedad de entradas sobre esta relación se prioriza la generación de conflictos socioambientales y políticos en donde se presentan disputas y controversias sobre cuál modelo de desarrollo es el más adecuado para América Latina: i) el neo liberal productivista basado en los altos precios que tuvieron los commodities en la primera década del siglo XXI y parte del segundo decenio, y ii) el ecológico/ambiental/buen vivir/ pachamámico[4] que según los ecólogos políticos está en construcción y que los gobiernos de derecha, de centro izquierda e inclusive izquierda los califican como 'ambientalismos románticos'.

Esta coincidencia ideológica y política sobre la importancia de la actividad extractiva en el desarrollo de los países, Svampa la califica como "el consenso de los *commodities*" donde se mercantiliza y destruye a la naturaleza violando sus derechos como actor no humano y excluyendo otro tipo de miradas ontológicas propias de la relación individuo naturaleza (Svampa, 2016; Escobar, 2016; Li, F., 2015; Li, T., 2014; De Landa, 2019; De la Cadena, 2015).

Lo cierto es que dichos conflictos se generan en territorios donde los sectores campesinos indígenas y las comunidades nativas son afectados por la irrupción de las industrias extractivas en franca desigualdad frente a las corporaciones y a su aliado directo o indirecto: el Estado. Se evidencia entonces una lucha desigual que favorece principalmente a estos últimos y en donde los primeros terminan

[4] Otros conceptos teóricos sobre el desarrollo —afines para unos y discutibles para otros integrantes de la Ecología Política— son el post-estructuralismo (Peet y Watts, 2004) y el neoestructuralismo que fue asumido por los gobiernos de izquierda de América Latina (Svampa, 2016), donde la gobernanza, sustentabilidad y, por supuesto, la responsabilidad social corporativa son conceptos que a la larga justifican la mirada productivista y mercantilista en desmedro y destrucción de los derechos inalienables de la tierra y la naturaleza.

siendo reprimidos y criminalizados (Bebbington, 2007). Varios de estos trabajos hacen explícitas sus opciones políticas e ideológicas cuando analizan esta relación de conflicto hombre-naturaleza basados en que la supuesta objetividad en la investigación científica es relativa o no existe (Svampa, 2016; Lapegna, 2014).

Ante estas diversas críticas y posturas, la industria minera argumenta que viene diseñando e implementando un conjunto de políticas corporativas basadas en la normativa pública nacional e internacional en las que se busca mitigar los impactos ambientales. Dichos impactos no pueden superar los estándares mínimos permitidos por la ley y establecidos por el Ministerio del Ambiente (MINAM).

El objetivo de esta regulación es eliminar o reducir emisiones o vertimientos que contaminen el agua, el aire y el ecosistema en general. Se conforma además por cada proyecto minero una comisión integrada por la comunidad, autoridades y empresa para vigilar los acuerdos planteados en dicho instrumento y de esa manera monitorear y vigilar la calidad del agua y el aire, entre otros aspectos vinculados a la realidad ambiental del territorio.

El Estado, a través del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), debe aprobar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Este estudio además puede ser observado de manera vinculante por diversas entidades públicas para autorizar la ejecución del proyecto. En este estudio se promueve la participación de la ciudadanía y las comunidades para estar informados y manifestar sus acuerdos o desacuerdos, aunque no de manera vinculante. Frente a ello, las empresas tienen que lograr que las comunidades afectadas acepten el proyecto y perciban que les traerá un conjunto de beneficios directos e indirectos para sus familias, organizaciones y territorios.

Las empresas sostienen que la carga legal para implementar este tipo de proyectos es bastante rigurosa y muchos de sus procedimientos podrían resultar hasta excesivos. No obstante, las empresas mineras buscan ganar el reconocimiento de la comunidad, fuera de los impuestos por canon que el Estado les impone de acuerdo a la ley,

promoviendo fondos de inversión y fideicomisos que financien diversos proyectos de desarrollo en el campo educativo, salud, infraestructura, agropecuarios, mejoramiento de cultivos, etcétera.

Además de ello, solventan distintas necesidades familiares y personales que les demandan los pobladores, pagos por servidumbre directamente a las comunidades por derecho a pasar por sus tierras, apoyo a la puesta en marcha de pequeños negocios y en general un conjunto de eslabonamientos económicos hacia atrás: compra de insumos y herramientas, tecnología, mano de obra no calificada y calificada, entre otros. Hacia adelante: generación de empleo directo, indirecto e ingresos producto de los diversos bienes y servicios como consecuencia del dinamismo económico que trae la minería en los territorios donde interviene.

La minería moderna intenta revertir la imagen de empresa generadora de enclaves, contaminadora y que expolia o apropia indebidamente los recursos naturales pertenecientes a las poblaciones que habitaron y usaron dichos recursos por tradición cultural. Sus discursos públicos buscan reconciliar y generar sinergias entre inversión de gran capital, tecnología de punta y recursos naturales con el objetivo que —a través de dicha inversión— se mejore el desarrollo agropecuario, el empleo, los bienes y servicios y se alcance un desarrollo sostenible e inclusivo para toda la región y no solo para las poblaciones afectadas por la minería. El enfoque de responsabilidad social corporativa o empresarial (en adelante RSC) apunta en esa perspectiva (De Althaus, 2007; Webb, 2013; Bruszies, 2016; Benavides, 2012).

No obstante, para las empresas mineras y el gremio que las representa el gran culpable de no canalizar efectivamente los beneficios que trae la minería son las instancias públicas competentes a nivel nacional y en especial a nivel regional (IMMP, 2020). Estas instituciones no han sido capaces de invertir con calidad los recursos del canon minero en proyectos relevantes para la población, generando pérdida de legitimidad de ambos actores por parte de la ciudadanía en general, quienes en un inicio tuvieron expectativas positivas

sobre este tipo de inversiones, pero los resultados alcanzados hasta el momento no les son suficientes. Las entidades gubernamentales que tienen relación con el sector extractivo no estuvieron a la altura de las circunstancias que la economía de mercado y las reformas liberales generaron desde la década de los noventa para reducir la pobreza monetaria (De Althaus, 2007).

Según voceros y académicos proclives a este tipo de modelo económico se necesitaban implementar reformas radicales para cerrar diversas brechas de exclusión e inequidad en salud, educación, calidad de empleo, desarrollo de la pequeña y microempresa, formalidad, etc. La burocracia, el mercantilismo, el patrimonialismo, la corrupción, la debilidad institucional, entre otras falencias y debilidades suscitaron la pérdida de oportunidades para el desarrollo del país, creando las condiciones favorables para que grupos "antisistema" obstaculicen las inversiones trayendo consecuencias negativas en la economía y para la democracia.

A pesar de las justificables o no desavenencias entre entidades gubernamentales competentes y las empresas mineras, algunos científicos sociales reconocen que en los últimos años se han abierto nuevos espacios de diálogo y negociación política que amplían las opciones democráticas para los actores en conflicto, donde es posible generar relativos equilibrios de poder y ciertas ventajas para presionar desde la estrategia de los grupos sociales afectados (Orihuela, Huaroto y Paredes, 2014; Barrantes, Cuenca y Morel, 2012).

Así, desde el concepto de 'políticas del espacio' se evidencia cómo determinadas comunidades lograron mediante el acceso a redes locales e internacionales de las ONG, activistas ecológicos, movimientos sociales pro-naturaleza y académicos, trascender sus reclamos hacia otros países para denunciar la contaminación de sus ríos, lagos y los abusos de poder corporativo, hacia medios de comunicación masivos e instancias jurídicas internacionales. En consecuencia, se propalan sus reclamos, se accede a derechos y se generan corrientes de opinión favorables a sus intereses y objetivos. (Kirsch, 2014).

Hoy en día, con el proceso de globalización y las tecnologías de comunicación e información, en el mundo jurídico de las democracias liberales "las políticas del espacio" son una estrategia ampliamente utilizada por las redes globales y foros internacionales opositores al modelo extractivo capitalista; inclusive se acuña el concepto de 'ciudadanos glocales' haciendo referencia a que los conflictos se han mundializado y los movimientos ambientalistas pueden difundir sus mensajes, discursos y denuncias en sus redes a nivel global, creándose así mejores y mayores condiciones para equilibrar el poder entre poblaciones afectadas y la industria extractiva internacional.

En esa misma perspectiva, se reconoce entonces que existe un "escalamiento de la democracia" que favorece la creación de espacios de diálogo y participación política de los sectores afectados, donde se generan disputas para aceptar o no nuevas inversiones mineras en el complejo entramado del sector público a nivel local, regional y nacional. (Riofrancos, 2017).

Es en estos nuevos espacios de gobernanza donde la empresa, el Estado y los grupos afectados por dicha inversión tienen que negociar sus intereses tratando de obtener ventajas principalmente económicas para el Estado y las empresas, así como beneficios sociales, pero también económicos, que compensen a las comunidades y sus territorios si es que aceptan la inversión. Si la población consultada no quisiera o considera que las propuestas de la empresa son desventajosas para la comunidad se generarán controversias que podrían desencadenar en conflictos de baja, mediana o alta intensidad, según los liderazgos que representan a los colectivos en disputa.

Lo cierto es que en esos nuevos espacios de diálogo y negociación los afectados conformarán grupos de interés, coaliciones o movimientos sociales para alcanzar mayor poder de influencia en la relación Estado y sociedad, reconociendo que el Estado no es ni homogéneo, ni monolítico, lo que crea un trasvase de la macro a la micropolítica y viceversa para generar ventajas en favor de uno u otro actor ya sea para apoyar inversiones u oponerse a ellas. En este juego de poder se puede afirmar que la relación gobierno —comunidades

afectadas o gobierno— y empresas se desplegarán entre la *legitimidad democrática* y las *tensiones intra-Estado*.

En la primera, el Estado se encontrará tensionado entre su necesidad de recursos económicos que garanticen la entrega de bienes y servicios públicos y la respuesta a las demandas de la población que rechaza las inversiones mineras cuando estas serían un camino para solventarlos. En la segunda el Estado tiene una arquitectura institucional tan compleja que podría ofrecer respuestas contradictorias sobre la inversión minera, ya sea que a nivel nacional el gobierno las pueda aceptar, pero a nivel regional las rechace (Gutiérrez, 2018).

Los recursos naturales no generan maldiciones o bendiciones *per se,* en realidad esas categorías son totalmente inapropiadas para el mundo académico y especialmente para el político, ya que en realidad nos encontramos frente a problemas complejos que no pueden entenderse desde una sola especialidad y menos desde una lógica maniquea —la empresa perversa y la comunidad ingenua y dominada–. Las miradas tienen que ensamblar diversos factores humanos y no humanos (Latour, 2005) que nos ayuden a entender y explicar el conflicto como proceso histórico y coyuntural, objetivo y subjetivo.

Las razones del conflicto se centran en la relación naturaleza y capital, y cómo a partir de esa tensión se desprenden modelos de desarrollo divergentes y agendas políticas en pugna. (Svampa, 2016; Bebbington, 2007). No obstante, está de por medio la gobernabilidad del territorio y se hace necesario generar consensos mínimos entre todos los actores públicos y privados —empresas y sociedad civil— para lograr encontrar alternativas de política pública que generen inclusión, equidad y el anhelado desarrollo sostenible. La capacidad de gestión, negociación y los juegos de poder de todos los actores involucrados en el marco de dichas controversias son el enfoque epistemológico más adecuado y pertinente para entender y explicar el conflicto.

Tanto la ecología política como otras corrientes de las ciencias sociales interesadas en esta problemática ponen énfasis en entender la agencia de los actores, sus estrategias para enfrentar el conflicto

a través de movimientos, alianzas o coaliciones desde el ámbito local, la construcción de discursos de desarrollo en contra o a favor de la minería, etc. Es desde esa primera matriz que se pueden hacer diversas conexiones con lo institucional a nivel nacional, global y especialmente con el nivel político. En ese sentido, cómo entender la capacidad de gestión pública y privada en la construcción o no de un marco institucional capaz de prevenir y mitigar los conflictos socioambientales a nivel sociocultural, económico y político. Esa es la mirada y el objeto de estudio de esta investigación.

La relevancia de la gestión institucional en el manejo de los conflictos socioambientales

Como se ha explicado en la sección anterior, la literatura académica sobre conflictos socioambientales tiene un fuerte componente histórico, político —muchos desde sus propios sesgos ideológicos pro o anticapitalistas— económico, cultural e institucional. En ese sentido el peso que se le atribuye al contexto económico y la estructura social para explicar el fenómeno extractivo en el Perú y América Latina resulta ser una aproximación muy valorada desde las ciencias sociales.

De otro lado, la mirada micro social en las ciencias sociales se ha focalizado en las poblaciones directa o indirectamente afectadas, el uso de sus recursos —activos o capitales— y estrategias políticas para favorecer o limitar el desarrollo del modelo extractivo en determinados territorios regionales o locales. Este tipo de aproximación tiene en la etnografía y el estudio de casos el principal método de comprensión de dicha realidad, analizando principalmente cómo los actores afectados por el modelo extractivo en determinados ámbitos forman parte de diversos colectivos y redes —movimientos o coaliciones— buscando incrementar su poder y capacidad de respuesta frente a las decisiones de entidades gubernamentales o las empresas que aspiran a que las inversiones mineras sean viables.

Se podría entender, entonces, el impacto de los conflictos socioambientales desde las llamadas capacidades de gestión y cómo estas pueden generar cambios institucionales. Esto depende de la forma como se lleva a cabo la gestión pública y empresarial, entendiendo a la gestión social e institucional como un medio eficaz para capitalizar los procesos de aprendizaje en la prevención, mitigación y resolución de la conflictividad generada por el modelo de desarrollo extractivo.

La puesta en marcha de un sistema de gestión de carácter estratégico tanto en las entidades gubernamentales como en las corporaciones empresariales mineras resulta necesaria e imprescindible en la actual coyuntura si es que se quiere responder con mayor eficacia y menos incertidumbre a los desafíos que presenta el actual contexto institucional, débil o fuerte. En virtud de ello y dependiendo de los liderazgos, calidad de las organizaciones y su nivel de representación frente a la población, pueden manifestarse —con mayor o menor fuerza— a favor o en contra de la minería, especialmente en aquellas regiones cuyos recursos naturales tienen una considerable demanda internacional.

La capacidad de respuesta de estos actores públicos y privados frente a las contingencias del entorno y la legitimidad que obtengan por los resultados conseguidos en el bienestar de la mayoría de la población se presenta hoy como un factor clave para lograr un capital social mínimo que les permita ganar la confianza de los sectores afectados y cuyo empoderamiento conseguido en los últimos años tiene un peso relativamente importante en los procesos de toma de decisiones sobre la viabilidad de las inversiones mineras.

En los últimos años, pero especialmente en el presente siglo, la gestión de conflictos socioambientales ha pasado a convertirse en un mecanismo fundamental luego de la crisis de legitimidad que alcanzó la minería en la década de los noventa desde el enfoque neoliberal, que no contempló la realidad sociocultural de las regiones donde intervenía. Las lecciones aprendidas obtenidas por la ausencia de una mirada social en el modelo económico extractivo

generaron propuestas bajo una metodología de ensayo-error. Esto permitió pasar de una gestión endogámica con énfasis en los procesos de producción y comercialización de *commodities* en el mercado internacional a una gestión estratégica orientada al entorno bajo una mirada sistémica donde lo sociocultural y el desarrollo sostenible resultan fundamentales para la prevención de conflictos.

Sin embargo, la racionalidad presente en este tipo de gestión es limitada (March y Simon, 1959) puesto que los factores políticos y socioculturales no se pueden manejar desde la voluntad de los actores —sean estos públicos o privados—: el entorno está marcado no solo por situaciones de coyuntura sino también por procesos históricos donde diversos derechos han sido postergados por décadas. Amplios sectores de la población donde se encuentran los minerales viven en situación de exclusión frente al crecimiento económico de las ciudades, que se han favorecido de manera desproporcionada de los réditos que otorga la minería.

La capacidad de organizarse y tomar decisiones basadas en evidencias para implementar acciones orientadas al logro de objetivos es una forma de racionalidad que permite explicar el éxito o fracaso de cualquier apuesta política por determinado modelo de desarrollo.

El sector público y las corporaciones mineras lo han entendido así y por eso sus modelos de gestión social incorporan: i) discursos, ii) normas y lineamientos de política pública y corporativa, iii) diseños organizacionales con áreas especializadas y personal capacitado en prevención y manejo de conflictos, iv) mecanismos de comunicación y coordinación para la difusión de buenas prácticas y relacionamiento intercultural con las comunidades afectadas, v) el uso de diversas herramientas de gestión para el planeamiento y seguimiento de acuerdos y proyectos de desarrollo; entre otros aspectos vinculados al mundo social de la gestión institucional.

Esa ha sido nuestra aproximación al conflicto socioambiental en territorios que han tenido tradición minera especialmente desde la década de los noventa con la irrupción del *boom de los commodities*. Se busca conocer una de las aristas del conflicto: la relación entidades

gubernamentales competentes–empresa minera y sus efectos en la gestión del conflicto socioambiental.

Para ello se analiza desde el accionar del Estado y las empresas las prácticas que buscan promover cambios institucionales y modificar así el modelo extractivo. Se quiere conocer las trayectorias institucionales y los consecuentes procesos de aprendizaje de estos actores en la gestión de conflictos socioambientales, recogiendo sus propias experiencias y argumentos de defensa y autocrítica; todo ello sobre la base de las evidencias disponibles para contrastar sus opiniones con la realidad.

Los intereses, interrogantes y motivaciones de nuestro estudio

La pregunta principal que orientó nuestra investigación es: ¿cuáles son las trayectorias institucionales de las entidades públicas competentes y empresas mineras en la gestión de conflictos socioambientales para mitigar o evitar el escalamiento de los mismos? Se quería conocer la brecha entre los roles formales y esperados, y las capacidades de gestión que efectivamente ponen en práctica las entidades gubernamentales competentes y las empresas mineras.

En ese sentido, el propósito de esta investigación fue analizar si existen o cómo se desarrollan los procesos de aprendizaje referidos a las capacidades de gestión de ambos actores en el uso de recursos disponibles y las estrategias que están implementando para la prevención, mitigación y resolución de los conflictos socioambiental en algunos territorios —Cajamarca, Moquegua, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho— de la sierra del Perú con tradición minera y que han sido impactadas por el *boom de los commodities*.

El entendimiento, comprensión y explicación de los conflictos ambientales resultan ser fenómenos complejos y controversiales, especialmente en un contexto de polarización y enfrentamiento como el que se vivió y vive en el Perú. Este tipo de fenómenos genera

dilemas e intereses difíciles de conciliar para los actores públicos y privados que tienen que tomar decisiones que impactan en las comunidades y sus territorios. Este estudio se propuso contribuir a llenar el vacío que existe en la literatura sobre la importancia de la gestión gubernamental y empresarial de bienes públicos, colectivos y privados en el marco del conflicto socioambiental, como base para el desarrollo social y la inclusión.

La apuesta por analizar de manera conjunta tanto la experiencia gubernamental como la privada en la gestión de conflictos socioambientales se justifica en tanto estos dos actores —según un sector importante de académicos de las ciencias sociales— son aliados del modelo económico extractivo y por tanto principales responsables de las posibles violaciones de los derechos ambientales y de las comunidades afectadas.

De ahí la necesidad de que el estudio tome en cuenta la experiencia y aprendizaje de funcionarios y funcionarias públicos y directivos empresariales con alta responsabilidad en la gestión de este tipo de problemáticas en distintos territorios de la sierra del Perú. En ese sentido, los orígenes y consecuencias de los conflictos socioambientales no podrían entenderse desde una sola perspectiva —ya sea la privada o la pública por separado—, es necesario una mirada sistémica e interdependiente de los roles institucionales que llevan a la práctica.

La empresa requiere la aprobación del Estado para la inversión —bajo el modelo de concesión, a diferencia de otros países donde la minería está bajo el control del Estado o una convivencia de ambos modelos— y las entidades públicas competentes requieren verificar de acuerdo a ley si esta empresa está en capacidad de cumplir la normativa y estándares para la misma. Un actor no puede existir sin el otro; al haber una fuerte interrelación entre estos, la mirada crítica al modelo de desarrollo extractivo aplicado en el Perú requiere conocer si los roles y las capacidades de dichos actores se complementan de manera efectiva desde las normas pertinentes o más bien existen expectativas no cumplidas y contradicciones no resueltas.

El entendimiento de las trayectorias institucionales desde el campo de la gestión permitirá identificar cuáles serían los aprendizajes que han ayudado a: i) saber las razones que originan el conflicto socioambiental y su escalamiento, analizando el rol de los actores involucrados y los intereses en tensión, ii) identificar las capacidades de gestión institucional del sector público y privado para enfrentar los conflictos socioambientales, y, iii) explicar los efectos e impactos en la realidad social —resultados o cambio institucional— que se han generado producto de los procesos de aprendizaje de ambos sectores en sus experiencias de gestión institucional para este tipo de conflictos sociales.

Capítulo 2

Entidades gubernamentales y empresas mineras en la gestión de conflictos socioambientales

La investigación realizada tuvo como eje central de interpretación a la categoría gestión como objeto de estudio y desarrolló las siguientes dimensiones conceptuales: i) la teoría de los bienes comunes para entender la gestión pública y privada de conflictos socioambientales, ii) el cambio institucional desde la mirada del neoinstitucionalismo y iii) el conocimiento de las trayectorias organizacionales desde el enfoque de sistemas y contingencias. Desde estas categorías se intentaba explicar la acción racional colectiva de las entidades públicas y privadas en la toma de decisiones y su impacto en la solución o no de problemas socioambientales en el sector extractivo.

En esta investigación han interesado las trayectorias institucionales públicas y privadas que limitan o dan viabilidad al modelo extractivo en el país. La primera sección "Sentido, significado y alcance de la gestión pública y privada en el manejo de los conflictos socioambientales: una aproximación desde la teoría de los bienes comunes" explica el concepto de gestión de manera específica, más allá de su aplicación o especialidad en cualquier ámbito de acción, sustentándolo desde la teoría de los bienes comunes. Así, se busca una aproximación más estructural —la base sobre la cual se sustenta su

identidad—, sin dejar de lado las razones de orden funcional (para qué sirve).

Explicado el concepto de gestión en sí mismo, se pasa a exponer su aplicación en los sectores públicos, privados y de la sociedad civil, destacando siempre su especificidad a partir de los bienes que maneja. Para terminar, se relaciona dicho concepto con la problemática que prioriza este trabajo: los conflictos socioambientales. Este tipo específico de gestión solo puede entenderse en el contexto social y organizacional que le da origen, basado en los factores o motivaciones que lo gatillan dependiendo de los intereses en juego de los actores involucrados.

La segunda sección, "Cambios institucionales en la gestión público y privada de conflictos socioambientales", explica teóricamente desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, el significado del cambio institucional y los roles que cumplen las entidades públicas competentes, así como las áreas de responsabilidad social de las empresas mineras para impulsarlo. Desde la agencia de dichos actores se busca teorizar cómo se producen las modificaciones en las reglas de juego que tratan de revertir, mitigar o compensar en lo posible las externalidades negativas de la explotación minera.

La búsqueda de una nueva institucionalidad que genere confianza y predictibilidad sobre los efectos producidos por la acción de estas entidades es de vital importancia para conocer si dichas organizaciones están efectivamente o no respondiendo y adaptándose a las expectativas de un entorno que aspira a tener un Estado competente y una minería moderna y responsable socialmente.

La tercera y última sección, "Trayectoria institucional pública y privada en la gestión de conflictos socioambientales", se centra en definir las variables de gestión fundamentales a partir del ciclo social que retroalimenta la práctica de dichas entidades, utilizando para este análisis el enfoque de sistemas y contingencias. Este enfoque nos ayuda a explicar la trayectoria institucional de las organizaciones en tres momentos que estructuran el ciclo: entradas u origen

del conflicto, transformación; funcionamiento organizacional, y salidas, resultados-cambios institucionales.

Si bien este modelo sistémico es importante para comprender cómo las personas orientan su acción en la organización y su entorno, la agencia de los actores en la reproducción o cambio del sistema es fundamental para evidenciar las tensiones alrededor de los conflictos socioambientales. En este sentido, las variables de gestión priorizadas se convierten en filtros de acuerdo con los momentos o etapas claves para argumentar cómo la agencia de los actores es estructurada por el sistema de gestión, pero también es importante saber cómo dicho sistema es impactado por la acción de los involucrados y sus relaciones en el marco de los conflictos.

Sentido, significado y alcance de la gestión pública y privada en el manejo de los conflictos socioambientales: una aproximación desde la teoría de los bienes comunes

La literatura sobre las teorías que intentan entender la gestión en general —tanto desde la perspectiva académica como desde la profesional— ponen énfasis en diversos aspectos que le confieren valor para ser reconocida como mecanismo útil en la solución de los problemas propios de las sociedades de los siglos XX y XXI. Las corrientes clásicas basadas en las funciones de la gestión y en los objetivos que persigue marcaron fuertemente una época (Fayol, 1961 [1916]; Weber, 1964 [1922]); sin dejar de lado aquellas que encontraban en la formación especializada y los incentivos económicos un elemento clave para dirigir con éxito una organización industrial (Taylor, 1964 [1911]).

Otra corriente clásica para demostrar los límites de las funciones formales y los incentivos económicos, y que le da mayor preponderancia al factor humano en la organización fue promovida por la psicología organizacional, que demuestra que las personas se motivan no solo por factores relacionados al dinero o los procedimientos,

sino más bien por las relaciones que generan en la organización y el tipo de trabajo que realizan (Stoner, Freeman y Gilbert, 1996).

Corrientes más modernas analizan la influencia de la cultura organizacional en las corporaciones que dio origen al enfoque de calidad total en la gestión de las empresas, ejemplificada por la moderna industria japonesa y su éxito en los mercados internacionales (Ishikawa, 1986). También destaca la perspectiva estratégica para enfrentar con mayor eficacia entornos complejos y turbulentos (Mintzberg y Brian, 1993).

Otros enfoques afirman la importancia de los procesos automatizados y la mirada matricial que existe entre las áreas de la organización y los mecanismos de coordinación para la producción (Dombois y Pries, 1993). En un mundo globalizado la gestión del conocimiento, el saber y el trabajo en red resultan centrales (Drucker, 1994; Castells, 2004). Debido a la importancia que viene adquiriendo el enfoque de derechos en el actual contexto de diversidad de género, intercultural, étnico, generacional y de diversidad sexual, entre otros, el enfoque de gestión orientado a las personas y no solo al producto resulta primordial, si es que se busca ganar apoyo político y legitimidad en el entorno donde la organización interviene (Kast y Rosenzweig, 1993).

Si bien los enfoques sobre la gestión tratan de ubicarse en un contexto institucional —público o privado—, también es importante mencionar las miradas transversales, multidisciplinarias e interdisciplinarias que ha desarrollado esta ciencia para ganar mayor presencia en diversos campos de acción no tradicionales como las iglesias, los movimientos sociales, las organizaciones sin fines de lucro y voluntariado, las fundaciones, etcétera. Es decir, el incorporar y aprender los enfoques y las herramientas de gestión para manejar mejor los recursos, hacerlos crecer y lograr objetivos, ha pasado a convertirse en una necesidad para cualquier situación en donde exista acción organizada y búsqueda de resultados, especialmente en un entorno donde el acceso a los recursos ha cambiado notablemente y se exige no solo compromiso sino también capacidad para gerenciar adecuadamente los bienes encargados.

La prueba de la importancia de la gestión en el mundo global y su gran preponderancia se evidencia en el incremento sostenible de la demanda por formarse en estos temas y en la oferta educativa universitaria, técnica y de investigación académica que busca mantenerla actualizada, analizando su influencia en los cambios institucionales en diversos contextos socioeconómicos y políticos. Ahí se explica su multiplicidad y complejidad: gestión por resultados; gestión por competencias; gestión de riesgos; gestión de la investigación académica y aplicada; gestión cultural; gestión de servicios de calidad; gestión de la información y de la *big data*; gestión de sistemas informáticos; gestión de conflictos en diversos campos como el laboral, el político y el ambiental; gerencia política; gerencia social, entre otras, muestran la enorme riqueza que hoy en día ha alcanzado esta especialidad (Bobadilla, 2004).

Si bien las experiencias de vida y laboral son aspectos muy importantes para asumir cargos de dirección (Mintzberg, 2005), también lo son la profesionalización y la reflexión sistemática que las personas adquieren en este oficio. Algunos autores sostienen que la gestión es un tipo de arte debido a la necesidad de talento y habilidad para resolver dificultades, encontrar soluciones y comunicar adecuadamente las posiciones y los acuerdos. Sin embargo, asumir cargos de dirección obliga a no dejar al azar o a la intuición asuntos que requieren rigor teórico, información sistemática oportuna y pertinente, así como la puesta en marcha de estrategias rectoras para la intervención en el ámbito público y en el corporativo. La necesidad de combinar experiencia y conocimiento resultan indispensables para todos aquellos que lideran y asumen responsabilidad en las organizaciones públicas y privadas (Mintzberg, 1989).

En principio, la gestión como práctica humana en ámbitos organizados y según el tipo de bienes que maneja implica coordinar esfuerzos colectivos entre las autoridades y los funcionarios, profesionales o trabajadores, incentivando a construir o aceptar un objetivo común que responda a las exigencias del contexto en el presente, pero pensando en sus implicancias futuras. Para ello es fundamental

que los medios disponibles —modelos y herramientas de gestión— incrementen la capacidad para tomar decisiones oportunas y pertinentes que posibiliten acciones de cooperación y relaciones de naturaleza racional —aunque limitada— donde las problemáticas a resolver, las necesidades a satisfacer y los bienes y servicios que deben administrar tengan un nivel de coherencia que los haga más efectivos —eficientes y eficaces —en la búsqueda por alcanzar propósitos determinados (Bobadilla, 2004).

La necesidad de vincular el ámbito organizacional con las contingencias de un entorno estable o turbulento evaluando los costos sociales, políticos y económicos de las decisiones que se toman y enfrentando sus consecuencias en el mediano y largo plazo es la tarea crucial de cualquier tipo de gestión tanto en el ámbito público o privado.

No obstante, lo señalado anteriormente, la investigación realizada se ha centrado específicamente en la manera como se constituye e instituye una forma de gestión, las razones que la justifican y la orientación que otorga para quienes asumen esa función; usando para ello la teoría de los bienes comunes. Los modos de gerenciar dependerán del tipo de bien o servicio en el que están implicados. Este aspecto es clave para entender las reglas formales e informales que estructuran la acción de quienes asumen responsabilidades en el campo de la gestión. Aunque muchos gestores no sean conscientes de este hecho, es fundamental entender cuáles son las características centrales de los bienes y servicios que administran. A partir de ello se activan las motivaciones e intereses de las personas involucradas, las reglas de juego que orientan sus funciones y las relaciones que reproducen en diversos ámbitos de acción, sean de naturaleza pública, colectiva o privada.

La ausencia de esta racionalidad se hace evidente cuando un funcionario, líder o encargado confunde —con buena o mala intención, o desconocimiento— formas de decisión en un ámbito de acción concreto, que en realidad corresponden a otro. Por ejemplo, el comportamiento patrimonialista en el manejo de bienes públicos, el

utilitarista en el manejo de bienes colectivos y la ausencia del cálculo costo-beneficio en el manejo de bienes privados. Es evidente que no se está frente a compartimentos estancos debido a que estos tres ámbitos están en constante relación.

No obstante, la relativización de las fronteras institucionales referidas a la gestión de los bienes públicos, colectivos o privados puede provocar en la práctica el incumplimiento de comportamientos esperados propios de un sistema de valores compartidos en una determinada sociedad, la cual necesariamente requiere y aspira a generar roles y reglas claras. La inexistencia o imprecisión de estas pautas o premisas son el "caldo de cultivo" de los dilemas, tensiones y conflictos que, paradójicamente, son también el motor que moviliza los cambios sociales e institucionales o —por el contrario— los mantiene y reproduce (Giddens, 1998; Crozier y Friedberg, 1990; Powell y DiMaggio, 1999).

La constatación del tipo de bien o servicio que maneja, el funcionario o directivo responsable definirá el tipo de gestión que debe poner en práctica, caracterizando la forma de ejercer las funciones de quienes trabajan en una organización pública, un gremio o una empresa. Lo que estructura el comportamiento de los funcionarios no es la organización en la que trabajan en sí misma, sino las características centrales que le han otorgado formal o informalmente al bien o servicio que deben administrar. Aparentemente el hecho de trabajar en un ministerio o gobierno local e inclusive en una empresa pública es suficiente para saber qué tipo de funcionario se debe ser. De igual forma sucede para quien trabaja en un sindicato o colegio profesional y por supuesto en una corporación, mediana empresa o microempresa. Pocos toman conciencia, y tal vez sea ocioso decirlo, pero al momento de firmar un contrato de trabajo es la responsabilidad sobre el bien o servicio, la forma de usarlo, cómo y a quién dirigirlo, la que presionará al funcionario o al directivo sobre el sentido y significado que se les dará a dichos recursos, sean tangibles o intangibles.

Es el caso de los servicios de educación y salud, los objetivos que persiguen son en esencia los mismos tanto en entidades públicas —bienes comunes—, cooperativas —bienes colectivos— u organizaciones particulares —bienes privados–: lograr aprendizajes de calidad y mejorar la salud respectivamente. La diferencia central en estos tres ámbitos no recae en los objetivos a los que aspiran, sino más bien en las tareas que exige administrar los servicios de educación en el ámbito público, de acceso gratuito; en el ámbito de una escuela bajo las normas del cooperativismo o de una asociación donde solo los miembros o socios acceden, o un colegio particular con fines de lucro propiedad de una familia o de un accionariado al que solo acceden los que pagan. Ahí radican las diferencias sustanciales. Veamos esto con mayor detalle en la siguiente sección, donde basados en la teoría de los bienes definiremos lo que entendemos por gestión pública y privada, y su relación con el manejo y resolución de conflictos socioambientales.

La gestión de bienes públicos, privados y colectivos

El economista Paul Samuelson (1954) definió el significado de bienes públicos y privados, donde los primeros son de carácter social y, en principio, de acceso irrestricto para todos los ciudadanos, de acuerdo con los derechos que les confieren las leyes de determinado Estado; su administración, por lo tanto, estará a cargo de entidades gubernamentales bajo el manejo de funcionarios y servidores públicos. De otro lado, están los bienes privados a los que solo se puede acceder en una relación de mercado pagando el costo de dicho producto o servicio de acuerdo con el precio y a la capacidad de compra de los clientes; la administración de los mismos estará a cargo de dueños o empleados contratados por la empresa que ofrece dichos bienes.

No obstante, posteriores teorías sobre bienes públicos y privados encontraron nuevas particularidades sobre los mismos. En primer lugar, tanto los bienes públicos como los privados no pueden ser

consumidos de manera irrestricta e inconmensurable; es decir, las ofertas son limitadas y eso generará rivalidad entre los que desean acceder al recurso (Ostrom, 2002). En el caso, por ejemplo, de bienes públicos como los recursos marítimos, estos pueden ser deseados por una gran cantidad de ciudadanos y es su derecho hacerlo, pero si no se pone un límite a la pesca y al consumo pueden hacer desaparecer los bancos de peces generando la llamada "tragedia de los bienes comunes" (Hardin, 1968). La necesidad de poner reglas y por tanto gestionar la pesca industrial y artesanal e inclusive el consumo son de vital importancia, donde el Estado debe cumplir un rol regulador.

Este tipo de problemas también se presenta en los bienes privados: no puedo comprar el mismo producto que otro ya adquirió, pudiéndose generar escasez pues la demanda supera la oferta, no siendo tan cierta la famosa teoría del equilibrio *walrasiano* (Ackerman y Nadal, 2004). Se puede presentar una rivalidad entre los compradores generada por la tensión entre la cantidad de productos en el mercado y la demanda sobre los mismos, que no necesariamente son regulados por los precios. Por eso, en determinadas circunstancias la escasez de un producto genera el incremento de los precios para los consumidores y distorsiona el equilibrio económico esperado, propiciando malestar y conflictos entre los compradores. Por el contrario, cuando hay demasiada oferta y poca demanda los precios bajan tanto que pone en peligro la estabilidad de la empresa y del empleo. Nuevamente se hace necesario poner reglas y gestionar los mercados cuando estas distorsiones se presenten. En este caso, los bancos centrales de reserva, así como los ministerios de economía son instituciones clave.

Esta rivalidad por el acceso a los bienes también puede ir acompañada de la exclusión y depende de las demandas de los ciudadanos o clientes. En el ámbito público hay bienes comunes concesionados que son en principio propiedad del Estado; es el caso de los recursos naturales cedidos temporalmente a las empresas mineras bajo un marco legal contractual. No todas las empresas pueden acceder a

estos recursos minerales si no existe un pago o beneficio económico que genere réditos al Estado.

Otro ejemplo desde los bienes comunes públicos son los servicios que prestan las empresas estatales, en donde los ciudadanos deben pagar el acceso a los mismos a precios de mercado o con subvención del Estado. En este caso se presenta el fenómeno de la exclusividad, pues el acceso a un bien público no es gratuito o libre. Lo común y esperado es que los bienes y servicios que otorga el gobierno como defensa nacional, parques, calles, justicia y seguridad ciudadana, entre otros, no sean exclusivos y por derecho los ciudadanos deberían disponer de estos sin restricciones. No obstante, en la realidad el manejo de lo público no siempre es así y dependerá del grado de desarrollo alcanzado por el país, y el tipo de incentivos que los gobiernos promuevan entre sus ciudadanos. En ese sentido, los derechos a un conjunto de bienes públicos estarán sujetos a una contrapartida por parte de la ciudadanía.

En el caso de los bienes privados paradójicamente sucede lo mismo, pero desde las reglas del mercado. En principio toda persona que puede pagar por un servicio o producto accede a este; sin embargo, existen mercancías y servicios que no cumplen esa regla clave. Es decir, se puede acceder a ellos de forma gratuita, como las redes sociales y varios de los productos que se ofrecen por esta vía o la televisión abierta, por mencionar algunos. De seguro existe alguna forma de financiar estos productos o servicios a través de mecanismos como la venta de publicidad u otra estrategia de consumo que permita costear la inversión y obtener ganancias (Ostrom, 2002).

Por último, los bienes colectivos son aquellos de acceso y uso exclusivo de los integrantes de un grupo de personas que comparten este recurso en calidad de propietarios —comunidad campesina, cooperativa— o de usuarios —comité de regantes, asociación de pescadores artesanales–. Inicialmente fueron definidos como bienes de club, bienes semipúblicos o bienes públicos impuros (Buchanan, 1965), pero es la politóloga Elinor Ostrom quien investigó con mayor profundidad este tipo de bien y la necesidad de entender la

acción colectiva que está detrás de su viabilidad y desarrollo frente a la presión del Estado por asumirla como propiedad pública o la del mercado por fragmentarla en pequeñas propiedades familiares (Smith y Pinedo, 2002). El autogobierno, las reglas consensuadas y los incentivos culturales y económicos para gestionarla de manera sostenible, parecen ser los factores claves para su mantenimiento y reproducción sin necesidad de estatizar o privatizar (Ostrom, 2000).

Las empresas en general podrían aportar a la generación y fortalecimiento de bienes colectivos cuando ponen parte de los excedentes o rentabilidad al servicio de los grupos sociales afectados por su intervención en el marco de las políticas de responsabilidad social o la normatividad vigente; por ejemplo, los fideicomisos, fondos para desarrollo u otra modalidad de entrega de dinero para promover programas, proyectos o servicios en beneficio de la comunidad.

En el caso de los bienes comunes públicos y colectivos, los intereses en juego por su aprovechamiento y los fines que orientan la acción de quienes —por ley o costumbre— se sienten en potestad de controlarlos y usarlos han generado una serie de controversias y conflictos de origen histórico que en nuestros días no son fáciles de resolver y que para algunos investigadores no tienen solución en la medida en que dependen del poder de los actores según los recursos que controlen y las estrategias y coaliciones que se generen entre los involucrados para contrarrestar al adversario (Escobar, 2016; Bebbington, 2007b; Bobadilla, 2020a). Este es el caso de los bienes públicos concesionados.

En efecto, en el caso de los conflictos socioambientales se puede evidenciar mejor estas tensiones, donde los bienes comunes públicos concesionados por el Estado entran en tensión con los bienes comunes de naturaleza colectiva de las comunidades afectadas, ya sea porque los territorios se superponen con los yacimientos de minerales o por ser colindantes unos a otros y en muchos casos sin fronteras legales definidas. Esto hace aún más complejo lograr una solución mínimamente satisfactoria para todos los involucrados. La salida es entonces gestionarlos de tal manera que las propuestas en

juego encuentren un camino alternativo que favorezca el logro de acuerdos justos y equitativos para todas las partes que a la larga signifique la puesta en práctica de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. Este es el desafío de quienes gestionan los recursos de acuerdo con los roles esperados y la defensa de los intereses de las organizaciones a quienes representan. La capacidad de agencia y el manejo de recursos que otorgan poder a los actores se harán visibles en una gestión eficaz y eficiente para alcanzar determinados fines.

Concluida la tarea de entender la importancia que tienen los bienes, servicios y la clasificación que señala los alcances y límites en la gestión de estos, se hace necesario explicar cómo estos deben ser administrados; para ello se presentan las definiciones y características sobre la gestión pública y la gestión privada.

Desde esta mirada amplia sobre los alcances que tiene la gerencia como perspectiva e instrumento para la intervención, se puede primero ensayar una definición para la gestión pública que incorpore teóricamente lo señalado hasta el momento, pero que a su vez distinga con claridad sus roles institucionales a partir de las diferencias y complementariedades con otros tipos de gestión; en particular con la privada y su especificidad en relación con el manejo de los conflictos socioambientales.

La gestión pública tiene como misión principal la protección y cumplimiento de los derechos ciudadanos garantizados por la ley. Se deben diseñar políticas que regulen y orienten su accionar en beneficio de todas las personas que viven en determinado territorio. Ello implica diversos niveles de articulación entre el espacio nacional, regional y local que permitan alinear la agenda pública a las demandas y necesidades de la población. La capacidad institucional para llevar a cabo esta tarea dependerá de los consensos políticos que construya con otros actores desde su rol de mediador, promotor o ejecutor (Sanz, 1996).

Es así que la gestión gubernamental expresa la capacidad para poner en marcha las decisiones de política pública en dos dimensiones: i) como el cumplimiento de la funciones y objetivos en la entrega

oportuna y de calidad de bienes y servicios públicos tangibles e intangibles (Bertranou, 2015; Completa, 2016) y ii) como el ejercicio de habilidades que poseen entes estatales para establecer y hacer valer las normas y reglas que gobiernan y orientan las interacciones políticas y económicas (Bertranou, 2015).

De la efectividad con que se ejerzan estas capacidades dependerá si el Estado resuelve los problemas públicos y satisface las demandas y derechos de las poblaciones. En el caso de la gestión de conflictos socioambientales, la capacidad institucional pública juega un papel importante como marco para la promoción, mediación y resolución de estos.

A su vez, se puede definir a la gestión privada más allá del tamaño, rubro o alcance territorial de las organizaciones empresariales, donde este tipo de entidades se caracteriza por una acción de riesgo que se manifiesta al momento de poner un bien de propiedad personal, familiar o colectiva en el marco de las reglas del mercado, esperando que este y el esfuerzo que conlleva le sea lo más redituable posible en comparación con la inversión comprometida. En ese sentido, la competencia con otras empresas para lograr que los clientes prefieran u opten por comprar sus bienes o servicios y no el de su competidor en el mercado será una de las características principales que los identifica en el marco institucional donde se desenvuelven los empresarios y el tipo de gestión que requieren poner en práctica. (Sulmont, 1999; Marín, 1981; Köhler y Martín Artiles, 2010).

Para que las organizaciones empresariales puedan existir, desarrollarse y gestionar los bienes que les pertenecen, por propiedad o concesión, el marco normativo e institucional es fundamental. Dicho marco provee de cierta seguridad para poder operar sabiendo que en las reglas de juego a pesar del adecuado conocimiento del mercado y del entorno socioeconómico y político por parte de los empresarios, siempre estará presente el riesgo de perder su capital —y sus bienes— debido al poco control sobre las preferencias de sus potenciales clientes en relación con los productos ofertados, y el contexto socioeconómico y político en el que trabajan.

Por último, los modelos empresariales y de gestión deben generar riqueza económica y contribuir a la gobernabilidad de los territorios en los que los habitantes se ven afectados directamente por la presencia —especialmente— de las industrias extractivas que trastocan fuertemente el hábitat tradicional de las poblaciones. La generación de empleo, la demanda de productos locales, la puesta en valor del territorio público local y de las propiedades familiares, la inversión pública —por impuestos o canon— en infraestructura y servicios de calidad, están entre las principales aspiraciones del empresariado moderno. En esa lógica, contrarrestar los posibles efectos del extractivismo que prioriza el tema de la acumulación y concentración del capital o riqueza en desmedro de los derechos sociales y ambientales, que en muchos países genera empobrecimiento, miseria y concentración del ingreso (Harvey, 2008; Reich, 2016), es el reto actual y futuro de los gremios empresariales para obtener legitimidad social (Mackey y Sisodia, 2014, Porter y Kramer, 2011).

La gestión de conflictos socioambientales

En la gestión de conflictos socioambientales entran en tensión los tres tipos de bienes mencionados. Los públicos, que son los recursos minerales, agua, gas o petróleo que se encuentran ubicados en el suelo o subsuelo del territorio y que según legislaciones de varios países son propiedad del Estado. Los bienes colectivos, son los territorios de las comunidades andinas e indígenas, cuya superficie terrestre les pertenece por tradición y cuyo reconocimiento se evidencia en leyes y tratados internacionales. Por último, el bien privado que en este caso ha sido concesionado por el Estado para que las industrias extractivas puedan explotar los recursos del subsuelo en determinado lapso. En el marco de un modelo de desarrollo estatal, los bienes privados tienden a disminuir o desaparecer, mientras en una economía social de mercado conviven los tres tipos de bienes.

Las pugnas de poder en situaciones de conflicto social por el control y manejo de dichos recursos o bienes surgen por el choque de intereses y la diversidad de motivaciones entre los actores involucrados; manifestándose de diversas maneras e impactando fuertemente en los indicadores de desarrollo socioeconómico (Barrantes, Cuenca y Morel, 2012)[1]. En ese sentido, las formas de entender el uso de los bienes y las formas de acceder a los mismos desde las percepciones de los actores involucrados —en las cuales destacan sus ontologías, subjetividades, valoraciones, creencias, beneficios esperados, etc.— evidencian la complejidad para intentar comprender y explicar las razones que originan el conflicto y con este conocimiento intervenir con el propósito de buscar alguna solución posible. En esa perspectiva, el Estado se convierte en un actor clave para zanjar sobre las diversas percepciones o intereses que existan en la delimitación de los bienes que entran en conflicto.

La literatura especializada en conflictos socioambientales basada en diversas experiencias en la región que se vienen evaluando, sistematizando e investigando, dan algunas pistas que justifican la necesidad de instaurar una competencia vinculada a la gestión de estos y desde esta especialidad multidisciplinaria e interinstitucional se comienzan a forjar algunas pistas para explicarlos y enfrentarlos.

Una primera premisa en el manejo de este tipo de conflictos se refiere al abordaje y comprensión del proceso y no solo de los momentos álgidos del mismo. En ese sentido, es importante reconocer y evaluar las causas que originan el conflicto, el avance o devenir de las luchas y disputas entre los actores involucrados, los estallidos que lo hacen visible más allá del ámbito o territorio en el que se suscita —especialmente para otros actores que no participan directamente en el mismo— y que pueden traer como consecuencia episodios de violencia de baja, mediana y alta intensidad. Finalmente, observar

[1] A mayor conflicto y enfrentamiento mayor posibilidad de estancamiento en los indicadores de desarrollo como en Cajamarca. A menor conflicto por capacidad estatal y política para llegar a acuerdos y consensos, mayor desarrollo expresado en indicadores, como en Arequipa (Bobadilla, 2020a).

la disminución de este no significa su desaparición, pues este se mantendrá latente mientras las razones que lo originaron no hayan desaparecido o se hayan generado acuerdos o consensos sostenibles entre las partes en pugna que les permita finalmente una nueva convivencia, hasta que aparezca algún desacuerdo que vuelva a reproducir el ciclo del conflicto (Huamaní et al., 2012; Irigoyen y Chávez, 2019).

Los escenarios en los cuales irrumpen los conflictos son tratados desde diversos enfoques científicos, tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales. No obstante, serán las trayectorias institucionales, es decir las experiencias vividas y las lecciones que se extraen de los conflictos, las que se plasmarán en diversas normas y protocolos convirtiéndose en el marco institucional y legal que define la forma de prevenir y enfrentarlos.

Los diversos efectos o externalidades que genera un proyecto minero deben ser resueltos buscando las mejores alternativas o, de ser el caso, compensar las consecuencias no esperadas negativas en los diferentes ámbitos de la vida natural, económica, cultural y social de las comunidades afectadas. Los cambios profundos que ocurren en el espacio cotidiano de las personas como consecuencia de la irrupción de las industrias extractivas en principio deberían significar mayores beneficios para la población producto de los recursos económicos que provee a través de los impuestos que recauda el Estado y que se deberían traducir en diversas obras de infraestructura, servicios y la generación de empleo para los ciudadanos de la región, entre otras ventajas. Sin embargo, estos efectos esperados no siempre ocurren y por el contrario se generan un conjunto de problemas sociales y ambientales de diversa índole. Las investigaciones sobre dichas temáticas consideran que son dos los principales detonantes que originan un conflicto socioambiental.

El primero tiene relación con la incapacidad de las entidades gubernamentales a nivel del gobierno central y los gobiernos regionales para usar eficazmente el canon minero o los impuestos generados por dichas industrias en favor del desarrollo socioeconómico de

los territorios afectados. En los hechos solo se está favoreciendo a un determinado grupo de familias campesinas colindantes a la explotación minera o aquellas que tienen algún eslabonamiento económico —principalmente en las ciudades— que les permite ingresos por encima del promedio de la población en general. Es decir, nos encontramos en la práctica ante un modelo de desarrollo exclusivo y excluyente porque solo favorece a un sector que se convierte en privilegiado frente a otro que observa que este no le trae ningún —o muy poco— beneficio. Aquí la débil capacidad de gestión pública e institucional para el manejo eficiente del canon y los impuestos es un factor explicativo generado por la inadecuada distribución del ingreso que no beneficia a la mayoría de la población afectada por este tipo de industrias.

El segundo factor importante tiene relación directa con las relaciones de poder, diversidad de intereses y el manejo político para consensuar acuerdos entre los actores involucrados en el conflicto. Estos aspectos deben ser asumidos por las entidades gubernamentales competentes a partir de un rol mediador, promoviendo y normalizando espacios de diálogo entre las partes de acuerdo al marco institucional diseñado para lograr mitigar las disputas y desconfianzas mutuas propias en este tipo de conflictos. No obstante, los límites encontrados para que estos espacios de gobernanza permitan de manera efectiva gestionar las confrontaciones son materia de discusión, debido a que su funcionamiento dependerá del nivel de radicalidad de las posiciones, así como del contexto político existente en el territorio; donde las élites y los liderazgos medirán sus fuerzas para forjar coaliciones o movimientos que en principio buscan derrotar al opositor. (Prats, 2005; Chaqués y Palau, 2006).

En el caso que estas fuerzas no tengan capacidad de llegar a acuerdos sostenibles sobre el modelo de desarrollo a seguir —con concesión privada, con empresas públicas mineras u otra modalidad—, el conflicto continuará teniendo diferentes momentos de evolución o involución. Dichas disputas se pueden agravar aún más cuando una de las partes perciba o constate que el Estado se ha parcializado en

favor de un sector o grupo. La literatura especializada por lo general culpa al aparato público de favorecer al empresariado y oponerse a la población afectada criminalizando el conflicto en caso dicha población proteste en contra de esta inversión. (Svampa, 2016; Bebbington, 2007a). Aquí la poca capacidad institucional del Estado para mediar en el conflicto es todavía más elocuente, especialmente en aquellos territorios donde los representantes del gobierno han perdido legitimidad y por lo tanto es considerado un actor sin autoridad para intermediar.

En estos contextos, las salidas desde las capacidades estatales y gestión técnica son difíciles y complejas pues las herramientas para la resolución de conflictos como son los estudios y planes de impacto ambiental, mesas de diálogo o concertación, planes de ordenamiento territorial y de desarrollo concertado son totalmente insuficientes. Si estas herramientas no se implementan con la capacidad política y técnica que el proceso de conflictividad amerita, se exacerbarán aún más las luchas de poder pues estos mecanismos para el diálogo, negociación y gobernanza se convertirán en espacios de amplia confrontación tergiversando el propósito por el cual fueron creados y normados (Bobadilla, 2020a).

En la etapa de factibilidad de la inversión minera se intenta diagnosticar y mapear los posibles impactos socioambientales buscando identificar cuáles podrían ser evitables. Esta tarea es sumamente difícil de lograr puesto que desde el momento que una industria de tal magnitud ingresa al territorio trastoca varios aspectos de la vida económica, cuando sube los salarios y la demanda de servicios incrementado los precios en diversos rubros del mercado local; ambiental, cuando trastoca fuertemente el entorno natural dependiendo del tipo de tecnología, por ejemplo minería a tajo abierto, o el sociocultural, cuando aparece un nuevo profesional o técnico mejor pagado que sus coterráneos al ser contratado por la empresa minera creándose diferencias de estatus social, modificando así las jerarquías tradicionales y evidenciándose nuevos hábitos de consumo que

reconfiguran el paisaje local entre los que pueden ostentar niveles de riqueza y los que no.

En virtud de lo mencionado y de acuerdo con lo estipulado en los estudios de impacto ambiental por los daños generados al ambiente y a nivel socioeconómico, lo usual es que las empresas busquen prevenir y mitigar dichos impactos; y, si esto es difícil, entonces intentará compensar a partir de acuerdos económicos y técnicos con las poblaciones. Es también cierto que, si esos impactos ambientales sobrepasan los estándares estipulados por ley, no habrá forma de mitigar y compensar puesto que el daño ambiental supera lo establecido en dichos estándares nacionales e internacionales, expresados en protocolos y vigilados por diversas entidades públicas y de la sociedad civil, como las ONG u organizaciones defensoras de los derechos indígenas, entre otras.

Los avances en la investigación científica y experiencia profesional en materia de conflictos socioambientales, continuará buscando salidas técnicas y de gestión, pero la evidencia muestra que los determinantes en la resolución sostenible de conflictos son principalmente de carácter político (Bobadilla, 2017; 2020a). En ese sentido, la asignación de los bienes comunes a actores privados entra en tensión cuando los réditos no responden a las necesidades de las comunidades o poblaciones, ya sea que el modelo de desarrollo minero esté en manos del Estado o concesionado a la empresa privada.

Cambios institucionales en la gestión pública y privada de conflictos socioambientales

Desde la década de los noventa la industria minera corporativa se favoreció por una serie de reformas estructurales que aplicaron gobiernos de países latinoamericanos para promover economías de mercado en el auge de las teorías neoliberales de desarrollo.

A partir de ese momento se implementaron en el país una serie de políticas que tuvieron como base el modelo de inversiones a gran

escala. Su principal medida fue la privatización y la atracción de capitales en el rubro de minería, petróleo y gas. Para ello se implementaron un conjunto de cambios institucionales y sociales vinculados con el nuevo ciclo extractivo de materias primas (Damonte et al., 2021). Esto trajo consigo el diseño de marcos regulatorios estatales y nuevas prácticas corporativas de responsabilidad social. Sin embargo, estos cambios no pudieron evitar diversos conflictos socioambientales en regiones o localidades donde la ciudadanía resiste o negocia —de acuerdo con sus intereses— la presencia de proyectos extractivos.

La importancia del estudio de estos cambios institucionales radica en cómo entenderlos: como el reacomodo de actores o la introducción/derogación de nuevas reglas que rigen el comportamiento de una sociedad. En el caso peruano, específicamente, estos cambios no se observan como producto de debates técnicos que dieron lugar a concesiones a largo plazo, sino como "el fruto de contingencias políticas e interacciones sociales en los que distintos grupos de interés buscan impulsar, direccionar o acotar el accionar institucional estatal." (Damonte et al., 2021, p. 16).

Según lo señalado, esta sección plantea el estudio del cambio social tomando en cuenta dos puntos clave. En primer lugar, que el cambio institucional puede devenir de procesos exógenos como la aplicación de reformas neoliberales o políticas sectoriales, y de procesos endógenos como las movilizaciones sociales promovidas por actores en las localidades mineras. En segundo lugar, las instituciones son clasificadas en dos grupos: formales e informales; formales se refiere a reglamentos de ley que son dispuestos y reproducidos por canales oficiales, mientras que las informales se originan y difunden en dominios no oficiales, como los acuerdos en comités de defensa o diversos espacios de concertación promovidos por las ONG, sindicatos de trabajadores, iglesia o fundaciones empresariales.

Habría que agregar además que, desde el enfoque teórico de la presente investigación, los conflictos tienen relación con el acceso, uso y manejo de bienes comunes debido básicamente a la superposición

de los bienes colectivos de las comunidades y privados de las familias campesinas con los bienes públicos concesionados a las empresas mineras por parte del Estado. El proceso inconcluso por el cual se trató de gestionar los bienes comunes, además de atraer la inversión extranjera y controlar los ingresos, fue la descentralización. A partir de políticas sectoriales se buscó desconcentrar las instituciones y sus funciones con el fin de expandir la presencia estatal para promover un desarrollo menos desigual por medio de la asignación de gasto público de forma descentralizada (Damonte, 2021).

En ese contexto de descentralización en ciernes, las negociaciones, tensiones y disputas entre empresas y familias afectadas se originan por el tema de acceso o uso de la tierra y distribución de la riqueza que esta pueda proveer. Los temas ambientales de manera evidente también repercuten, especialmente cuando afectan negativamente al ecosistema. En general, las razones de aparición de conflictos pueden responder a preocupaciones ambientales, motivos de competencia por recursos naturales y de distribución o redistribución de la riqueza (Damonte et al., 2021). No obstante, en diversas experiencias resulta claro que el escalamiento de los conflictos tiene como motor principal la obtención de beneficios particulares o colectivos que pueda ofrecer la minería. Es importante mencionar que la descentralización no contempla la regulación de la gestión minera y ambiental a gran escala, a diferencia de la administración de la renta minera —canon–.

Por lo señalado hasta el momento se puede afirmar que las reformas institucionales del neoliberalismo dieron paso a una nueva realidad social emergente que evidencia un proceso de cambio institucional distinto a la tradicional forma de explotación de recursos naturales con mínimas normas ambientales o sin ellas y que en principio fue liderado por el aparato público en América Latina, especialmente en aquellos países donde hubo acciones de expropiación y nacionalización de dichos recursos. (Monge, 2012).

Asimismo, en el Perú estos cambios institucionales fueron producto de una tensión política entre el gobierno central, los gobiernos

locales, las organizaciones locales y grupo privados. Por un lado, se buscaba continuar con el proceso descentralizador de los ochenta para garantizar el bienestar político y económico, y por otro, sectores estatales y poderes económicos intentan ejercer su influencia para facilitar la inversión sin afectar los intereses de un gobierno centralizado (Damonte, 2021).

Sea por nacionalización o concesión, lo cierto es que los cambios o reformas institucionales en un contexto aparentemente favorable para contribuir al desarrollo de una minería moderna inclusiva que mitigue las externalidades negativas en lo ambiental y lo social, necesitan ser entendidos y explicados teóricamente. Para cumplir con ese propósito sostenemos que el enfoque analítico vinculado con la teoría neo institucional nos permitirá acercarnos con mayor rigor a la práctica y discurso de los actores y comprender mejor los roles y la agencia de las entidades públicas competentes y de las empresas mineras en la gestión de los conflictos.

En ese sentido, para la sociología organizacional es importante entender cómo están estructurados dichos actores por las contingencias del entorno institucional que no pueden controlar volitivamente; y cómo estos a su vez pueden transformar o enfrentar dichas contingencias desde las capacidades de gestión que ponen en marcha.

En efecto, desde las tensiones entre el sistema y el actor (Crozier y Friedberg, 1990) buscamos explicar cómo se producen los cambios institucionales y si es que estos posibilitan o no el manejo de los conflictos derivados del modelo extractivista. A diferencia del estudio de las instituciones, organizaciones y agentes individuales por parte del institucionalismo clásico, el neoinstitucionalismo supone la introducción de un análisis histórico y explicativo para entender las reglas, procedimientos, organizaciones y otras variables que influyen en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de gobiernos, empresas en particular, y, en general, en el papel de las instituciones para la producción y reproducción de la sociedad (Herrera, 2008).

A la luz de los avances científicos en ciencias sociales esta mirada teórica sobre el peso normativo de las instituciones y estructuras que producen coerción a la acción individual es insuficiente para explicar las formas de proceder de las personas y la acción colectiva organizada en determinados campos de acción. Las instituciones que imponen sus reglas resultan limitadas frente a la tarea de comprender las complejas tramas institucionales que influyen en los individuos, las organizaciones y las instituciones mismas. Las reglas, costumbres, tradiciones, formas de pensar y actuar de los individuos y sus interacciones no corresponden ni se alinean necesariamente con el marco institucional nacional-global históricamente construido, como, por ejemplo, las instituciones clásicas de la cultura occidental. Existen meso y micro sociedades, muchas de ellas contextualizadas en un determinado territorio, con culturas y tradiciones propias y que funcionan con instituciones acotadas a su realidad local, pero que conviven y se condicionan mutuamente con las instituciones macro nacionales y globales, lo que genera una estructura social de tensión o convivencia y experiencias compartidas. Ante ellas, las personas, organizadas o no, se resisten, se adaptan o las cambian; de ahí la importancia de la acción colectiva organizada para reformar o resistirse al cambio.

Las teorías sobre interculturalidad, sincretismo cultural y religioso, diálogo de saberes, entre otros (Bello, 2014; Marzal, 2005; Unicef, 2009), demuestran que al interior de diversas sociedades hay heterogeneidad en las formas de socialización de las personas frente a las políticas, economía, culturas e instituciones dominantes. Los diversos grupos sociales que forman parte de un Estado son interdependientes por sus historias compartidas, por el marco legal nacional e internacional, por el territorio del cual forman parte, incluyendo la nacionalidad, así como por las diversas simbologías que puedan generar una identidad común. No obstante, las personas mediante la interacción mantienen, reproducen o modifican sus propios códigos de conducta producto de sus trayectorias individuales o colectivas

y desde sus resistencias con las estructuras de dominación que les tocó vivir.

Esta aproximación desde el neoinstitucionalismo, especialmente la perspectiva de Powell y Dimaggio, no pretende compartimentar y menos aislar las realidades sociales, sino constatar que existen sociedades que en su relación con el sistema social dominante —macrosistema—, reproducen reglas sociales y costumbres propias de su historia colectiva que es necesario reconocer; es el caso de las regiones con historia minera en el Perú y las que no la tienen. A su vez dichas realidades son interdependientes e influidas por una historia institucional más amplia; con el fenómeno de la revolución de las telecomunicaciones y la globalización son también interdependientes e impactadas por un mundo social globalizado, como es el caso de las corrientes académicas y políticas que hablan de "ciudadanos glocales", quienes deben actuar desde lo local pero observando y entendiendo las realidades internacionales o globales (Moncayo, 2002).

La aproximación teórica a nuestro objeto de estudio postula que la acción individual u organizada produce, reproduce y cambia la sociedad, pero en circunstancias históricamente situadas y no elegidas por estos (Marx, 1852) o como propone Giddens bajo el concepto de dualidad de la estructura: "Las estructuras no deben conceptualizarse simplemente como imponiendo coerciones a la actividad humana, sino en el sentido de permitirla" (Giddens, 1987).

En esta investigación se quiere comprender las trayectorias institucionales recogidas a nivel regional o local a través de sus protagonistas y analizar desde estas la agencia que ponen en marcha para gestionar los conflictos socioambientales desde la acción colectiva organizada. No obstante, una mirada analítica presentará los hallazgos no desde estas realidades particulares, sino desde las experiencias comunes como país.

De esa manera se conocerá cuáles son las *circunstancias* o *estructuras*[2] compartidas que delimitan la acción de las organizaciones públicas y privadas y cómo estas las enfrentan y las transforman generando una nueva institucionalidad sistémica a nivel del país, pero que se adaptan con mayor o menor énfasis o éxito a las realidades locales. Por ejemplo, regiones con mayor capital social pueden aplicar mejor estos cambios institucionales para enfrentar con efectividad los conflictos socioambientales, pero si este capital es débil estos cambios pueden resultar contraproducentes y los conflictos podrían escalar (Putnam, 1993; Fukuyama, 1996).

En esa perspectiva y retomando a Herrera (2008) se considera importante el rol del individuo, así como la influencia de las instituciones. En otras palabras, la acción y el desempeño de estos se ve influenciada por el contexto cultural y social, y, obviamente, por las dinámicas que ejercen las instituciones, formales e informales, que vienen a ser el principal marco de referencia. Por otro lado, también se valora el rol de las instituciones —débiles o fuertes— al momento de explicar la estabilidad, el cambio o la inestabilidad de un sistema o medio social. En palabras de Caballero y Soto-Oñate, este enfoque integra "el modelo de elección individual en la tradición del análisis institucional comparado de la sociología, contextualizando institucionalmente la elección individual" (2013, p. 133).

Se debe mencionar, además, que esta corriente teórica no tiene una escuela única, sino que presenta tres corrientes principales: 1) La nueva economía institucional, 2) la nueva sociología económica institucional, 3) el neoinstitucionalismo para el análisis organizativo. La primera corriente se refiere al estudio de las instituciones desde la economía estándar, siendo sus principales exponentes Ronald Coase, Oliver Williamson y Douglas North. La segunda corriente propone un análisis sociológico a partir del estudio de la nueva economía

[2] Por ejemplo, aspectos históricos e institucionales de pobreza y exclusión, presencia fuerte o débil del Estado, el desarrollo de mercados y la participación política en las zonas de inversión extractiva, entre otros.

institucional; se puede referenciar a Victor Nee. Finalmente, la última corriente analiza la influencia del marco institucional y creencias culturales en el comportamiento de las organizaciones; se destacan los trabajos de Paul DiMaggio y Walter Powell (Hernández, 2016).

A pesar de que los aportes provienen de diferentes disciplinas (economía y sociología, principalmente), estas corrientes se influyen mutuamente (Hernández, 2016). Debido a esto, se examinarán tres conceptos fundamentales en el análisis de esta escuela: agente individual, organizaciones e instituciones, desde el enfoque del neoinstitucionalismo de análisis organizativo, resaltando algunos aportes de las demás corrientes mencionadas anteriormente.

En lo que respecta al agente individual, existe un consenso entre las tres corrientes al referirlo como un individuo poseedor de una "racionalidad limitada u acotada"; es decir, son individuos que procuran gestionar sus acciones para cumplir objetivos estables y consistentes, pero que parten con límites al momento de procesar información, como tener información incompleta, barreras para realizar un seguimiento e incapacidad para cumplir con los acuerdos (Powell y DiMaggio, 1999). La nueva economía institucional sostiene que esta racionalidad propicia la aparición de la incertidumbre, la cual da paso a expectativas que intentan pronosticar escenarios futuros. Se pueden identificar tres tipos de incertidumbre: primaria, referente a la situación concreta; secundaria, producto de la falta de comunicación entre los gestores y la sociedad civil; terciaria, derivada de escenarios donde confluyen la contratación incompleta y los activos específicos (Williamson, 1989).

En cuanto a las organizaciones, las tres corrientes coinciden en el surgimiento de mecanismos para reducir la incertidumbre a través de rutinas organizacionales. Asimismo, DiMaggio y Powell (1983) argumentan que las organizaciones estructuradas permiten que los individuos aborden de forma racional la incertidumbre, producto de racionalidad ilimitada, vaga definición de fines y tecnologías poco claras.

Sin embargo, y contrario a la teoría del nuevo institucionalismo económico, donde las instituciones son las reglas del juego, mientras que las organizaciones son concebidas como actores, en el Perú no existe una organización estatal o social que garantice que las limitaciones de comportamiento individual y organizacional cumplan con su papel de condicionar el comportamiento humano; es decir, las prácticas de gobierno son el reflejo de las interpretaciones que se les da a las reglas formales y las cuales finalmente funcionan como limitaciones humanas para los agentes (Orihuela y Granados, 2021).

Finalmente, estas corrientes también presentan un acuerdo con respecto al origen de las instituciones: estas son creadas para disminuir la incertidumbre. North (1993b) las define como las reglas de una sociedad o como limitaciones concebidas por el hombre que dan una estructura a la vida diaria, reducen la incertidumbre y constituyen una guía para la interacción humana. Es decir, las normas, reglas y costumbres caracterizan un sistema. Asimismo, son también las redes que permiten enlazar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social o político entre subsistemas o componentes de sistemas (Herrera, 2008). Se debe agregar que Nee e Ingram (1998) y Powell y DiMaggio (1999) coinciden en que las instituciones presentan un carácter natural y conflictivo porque son productos de las relaciones humanas a través de un proceso de tensión y prueba para captar los beneficios de la cooperación.

Habría que decir también que dependiendo de cómo se observen a las instituciones, se puede analizar cómo se ha fortalecido la institucionalidad (ambiental-minera) desde la década de los noventa. Como indican Orihuela y Granados (2021), si consideramos a las instituciones como leyes y reglamentos (reglas del juego), la tradición legalista en el desarrollo de políticas ambientales da la sensación de que las nuevas reglas formales cambiarán la realidad social; en cambio, si tomamos en cuenta el desarrollo organizacional y las prácticas del gobierno, nos daremos cuenta de que los avances en ambas dimensiones no han permitido una autonomía burocrática que garantice el cumplimiento de las reglas formales.

Luego de explicar la disrupción del neoinstitucionalismo respecto a su predecesor "el institucionalismo" y los tres conceptos importantes de esta corriente de pensamiento mencionados líneas arriba, se analizará el concepto de cambio institucional desde el punto de vista de esta escuela. El neoinstitucionalismo analiza el cambio desde los estímulos y prohibiciones que la matriz institucional impone a los actores para la elaboración de diferentes acciones —políticas públicas, políticas empresariales—, y cuya evaluación se da gracias al incremento y desarrollo del cambio institucional. Este se fundamenta en percepciones, modelos mentales, el medio ambiente y la interdependencia e interpretación que realizan los diferentes actores de los hechos (Perdomo, Murillo y González-Campo, 2019).

Powell y DiMaggio (1999) sustentan que el cambio institucional es consecuencia de eventos externos que delinean la forma en que las instituciones son alteradas a través del tiempo. Si bien las instituciones se modifican debido a la capacidad de aprendizaje de los individuos y las organizaciones, estos cambios no implican necesariamente un proceso evolutivo transcendente (North, 1993b), sino que, más bien, pueden surgir solamente para aplacar la incertidumbre producida por el mismo cambio institucional (Nee e Ingram, 1998). En otras palabras, se entiende como el proceso de modificación de las reglas de juego previamente existentes e históricamente situadas, producto de la acción organizada pública o privada (incluyendo a la sociedad civil) que pugnan porque sus intereses y satisfacción de necesidades se conviertan en derechos y costumbres en el tiempo.

En conclusión, entendemos que el cambio institucional surge producto del impacto de eventos externos y obedece a las interacciones entre instituciones y organizaciones; ambas opciones pueden producir un aceleramiento o la toma de una dirección durante el proceso. Asimismo, si bien la competencia supone ejercer la capacidad de aprendizaje de habilidades y conocimientos para trascender, estas se enmarcan en una matriz institucional previa que determina su rentabilidad; en otras palabras, el cambio institucional es incremental y dependiente de pautas preestablecidas (North, 1993b).

En el caso del *boom* extractivo en Perú, si bien actores de gobierno subnacional y organizaciones de la sociedad civil trataron de materializar sus intereses por medio de la representación política o de movilizaciones —en ocasiones violentas—, estas se encontraron con un marco de descentralización que promovía la desconcentración de funciones estatales y la asignación de políticas públicas a empresas privadas. De esta forma, sus aprendizajes y conocimientos carecen de poder en cuanto a las funciones para regular la inversión minera impulsada desde el gobierno central (Damonte, 2021).

El nuevo cambio institucional que se viene generando producto de las trayectorias públicas y privadas que apostaron por este modelo de desarrollo extractivo ha afectado la vida cotidiana y la institucionalidad local de diversos territorios y sus habitantes no acostumbrados o ajenos a estos modelos económicos. De ahí la importancia de analizar a los actores sociales que no se sienten parte del modelo extractivo promovido por el Estado y las corporaciones. Diversos estudios en América Latina permiten observar que la sociedad civil organizada en plataformas nacionales, regionales o locales busca crear espacios de aprendizaje sobre los supuestos, características y efectos de dicho modelo, tanto potenciales como observados, de la política empresarial reformada bajo los principios del llamado código minero o minería moderna.

Otro de los cambios institucionales que van en dirección de lo señalado son los instrumentos de política que la sociedad civil organizada, a partir de las estrategias de incidencia, logró convertir en norma. Nos referimos a los procesos de consulta locales y de gobernanza que sirven para fortalecer el repertorio de acción crítica frente a la política minera allí donde la formación de clientelas por parte del gobierno nacional y subnacional son todavía una amenaza. Este mecanismo de diálogo y consenso nace frente a la política minera que incluye lineamientos de responsabilidad social empresarial, gobierno corporativo, *compliance* o cumplimiento normativo, protocolos y estándares de buen gobierno, entre otros; la cual todavía no logra

generar confianza y responder al debate de sus supuestos beneficios económicos, sociales y ambientales para las poblaciones afectadas.

Sobre la base de estas experiencias, donde los agentes individuales continuaron con el cambio institucional empleando su agencia y enfrentando a la incertidumbre por medio de acciones organizadas, podemos concluir que las reacciones de la sociedad civil a las reformas neoliberales han generado un patrón de conflictos que relacionan en primera instancia lo local o regional y que podrían llegar al ámbito nacional e inclusive internacional, mediante campañas de activismo en rechazo de un proyecto extractivo específico. En algunos casos estas plataformas o redes de la sociedad civil han logrado influir en los contenidos de nuevas leyes que regulan directa o indirectamente al sector minero, pero esto no ha garantizado un cambio que satisfaga a todas las partes involucradas, especialmente si están polarizadas. Si esto es así, la institucionalización de demandas podría ser también una fuente de retorno al activismo más localizado como forma privilegiada de influencia para la implementación de políticas públicas de alcance nacional (Cisneros, 2016).

Lo mencionado anteriormente se puede deber también a la asimetría de poder y decisión entre los gobiernos locales y el gobierno central, las que se expresan en conflictos sociales muy comunes en países de América Latina con economías basadas en recursos naturales. Justamente son estos conflictos y movilizaciones (tensión política) los que intentan consolidar y promover cambios institucionales que impongan una mayor participación social en los proyectos extractivos. No obstante, la desconcentración de poder no solo produjo instituciones que promovieron la participación social, sino también aquellas que la redujeron o complejizaron (Paredes y Schorr, 2021).

En lo que respecta a los cambios institucionales que se generan a partir de la interacción entre organizaciones públicas y privadas, podemos mencionar los consensos sobre la viabilidad del modelo extractivo y las dificultades que existen para consolidarlos debido a que el sector público y las empresas mineras tienen una mirada cortoplacista de la inversión (Arellano, 2008; Porter y Kramer, 2011).

Ambas organizaciones consideran que la oposición en etapas iniciales de los proyectos mineros obedece a un desconocimiento sobre los potenciales beneficios futuros de las operaciones mineras.

Sin embargo, esta forma de plantear el problema no permite reconocer que la oposición generada en los contactos iniciales entre las empresas y las poblaciones locales se debe a la falta de transparencia y de oportunidades de diálogo que incluyan de manera organizada a la autoridad sectorial. No se puede reemplazar una institución tradicional ajena o acostumbrada a la vieja forma de hacer minería (contaminante, expoliadora, etc.) si no se generan los canales de convencimiento y legitimidad pertinentes y oportunos de la nueva minería moderna. La razón principal se debe a que la inclusión de mecanismos de participación permite difundir las implicaciones de los proyectos, generar transparencia y, consecuentemente, compromiso para que estos puedan funcionar de manera idónea para los *stackeholders* (Damonte et al., 2021).

Luego de presentar teóricamente al neoinstitucionalismo y el cambio institucional contextualizándolos a partir de los efectos e impactos generados por el modelo extractivo; a continuación se define lo que entendemos por trayectoria institucional de entidades públicas y empresas mineras desde el enfoque de sistemas y contingencias, y cómo este enfoque permite priorizar variables referidas a la gestión de conflictos socioambientales para identificar los procesos de aprendizaje desde los cuales se generan o podrían generar los cambios institucionales.

Trayectoria institucional pública y privada en la gestión de conflictos socioambientales

Cuáles son las variables clave que nos puedan ayudar a darle contenido a la categoría "trayectoria y cambio institucional" y cómo entender desde estas las capacidades de gestión de las entidades públicas

y las empresas mineras en la prevención, mitigación y resolución de conflictos socioambientales.

El modelo teórico que nos servirá de referente para explicar este tipo de acción colectiva es la teoría de sistemas y contingencias de Kast y Rosenzweig (1993). Estos autores sostienen que la comprensión del desempeño de una organización solo es posible ubicándola en el entorno en el cual se desenvuelve como consecuencia de alguna necesidad o problemática no resuelta en dicho contexto social. En ese sentido, es central observar e interpretar las interdependencias e influencias mutuas entre ambas instancias, organización y entorno, y cómo estos cambian o se mantienen producto de dicha interdependencia y de las tensiones que surgen entre las mismas. En concreto, el enfoque de sistemas entiende a la organización como un constructo que facilita a los seres humanos la satisfacción de determinadas necesidades y que en esa búsqueda recibe diversas influencias de la realidad social en la cual interviene, afectándola en sus decisiones, intereses y objetivos. A su vez las contingencias propias del macroambiente las resiste, modifica, acepta o rechaza por la acción de otros actores sociales que pugnan por los mismos propósitos y desde el poder que ostenten (Crozier y Friedberg, 1990; Pfeffer, 1992).

Desde esa perspectiva teórica, se comprueba que el enfoque de sistemas y contingencias es un medio abierto debido a las influencias del entorno social en el cual interactúa y que impacta en su diseño y funcionamiento como organización, entradas o *inputs*. Las fuerzas sociales del contexto obligan a la organización a crear, modificar o mantener el total o parte de su modelo de gestión que sea relevante a sus propósitos y así responder con eficacia a las exigencias y desafíos del macro ambiente, transformación o *throughputs*. Para justificar la inversión en recursos económicos, talento humano y validar la eficacia de dicho modelo organizacional, se necesita comprobar que se han conseguido resultados a nivel de efecto o impacto salidas u *outputs*—, lo que evidencia que el problema o necesidad social por la cual nació ha sido resuelto, legitimando así, la razón de su existencia frente a los demás miembros con los que interactúa y se relaciona

en total interdependencia. Si se cumple ese proceso, el ciclo de vida organizacional se vuelve a reproducir hasta que se presenten nuevas contingencias que la obliguen a cambiar o, de lo contrario, podría desaparecer.

Este proceso de interrelación macro (instituciones), meso (organizaciones) o micro social (interacción social) es clásica en la sociología, pues intenta comprender la acción de las personas en contextos sociales e históricos determinados. Si bien en el caso de la sociología en general las instituciones estructuran la vida en sociedad, la especialidad de la sociología organizacional sostiene que es la acción colectiva organizada, como constructo ideado por el hombre, la que canaliza dichas reglas institucionales en la reproducción de las interacciones cotidianas a partir de diversos roles puestos en marcha por las personas en una sociedad históricamente situada. En ese sentido, la vida organizada es clave para entender cómo se reproduce el medio social y cómo así también puede ser transformado, de ahí su importancia para el análisis del conflicto como producto de los juegos de poder en los cuales se involucran los seres humanos (Crozier y Friedberg, 1990; Powell y DiMaggio, 1999; Etzioni, 1986).

En esta investigación, la categoría *trayectoria institucional*" se explica a partir del enfoque de sistemas, pues las trayectorias aluden a momentos, procesos en los cuales se van reconstruyendo las acciones de las organizaciones influidas por diversos contextos históricos que impactan en su accionar modificándolos o reproduciéndolos a partir de los aprendizajes obtenidos.

Es así como según el enfoque de sistemas y contingencias la mirada holística permite interpretar y entender a la propia organización como un todo articulado donde existen internamente un conjunto de subsistemas interdependientes que se afectan mutuamente, tal como sucede en la vida social entre, por ejemplo, las instituciones políticas y económicas y su impacto en la vida cotidiana. Estos subsistemas internos serán diseñados y creados de acuerdo con las exigencias del contexto, y sus contingencias serán fundamentales para moldear y recrear su funcionamiento y alcance.

Para que estos subsistemas se activen y contribuyan al logro de objetivos, el conocimiento sobre cómo influye o puede influir el contexto en su desempeño es muy importante. Como se ha señalado anteriormente, a dicha influencia del entorno institucional se le conoce con el nombre de entradas o *inputs*, por el impacto que ejerce o ejercerá en el tipo de organización en que se deberá convertir, tomando en cuenta la problemática a resolver o las necesidades a satisfacer. Para nuestra investigación y en el marco de las entradas o *inputs* nos ha interesado conocer el origen de los conflictos socioambientales y los actores involucrados y afectados por el mismo; esto correspondería a la primera etapa de la trayectoria institucional.

Una vez identificada mediante estudios o la propia experiencia la razón por la cual aparece una organización, una nueva área o la modificación de una forma de trabajo como consecuencia de las necesidades del contexto, se habrá definido un modelo de gestión, el cual se espera que se adapte o resuelva las contingencias del entorno que le afecten directamente. Según Kast y Rosenzweig los subsistemas que estructuran el desempeño de una organización como sistema abierto hacia el cumplimiento de su misión —campo de la transformación o *throughput*— son los siguientes: subsistema administrativo[3], subsistema de objetivos y valores, subsistema psicosocial, subsistema técnico y subsistema estructural.

La puesta en marcha de las funciones de la organización y el logro de los resultados esperados se sostendrán, de acuerdo con esta teoría, en estos cinco subsistemas que forman parte del modelo de gestión o transformación. Para una empresa con fines de lucro y por el carácter del bien que manejan es en principio de acceso privado, es decir solo pueden obtener el producto aquellos clientes que pagan

[3] El subsistema administrativo fue definido previamente por Henri Fayol en su obra Teoría de la Administración. En esa época las miradas sobre el campo de acción de esta reciente ciencia se enfocaban principalmente en el microambiente organizacional. El entorno no formaba parte del marco de análisis más allá de las naturales relaciones con los proveedores y clientes. Es recién con la incorporación del enfoque de sistemas y contingencias que se adhieren otras perspectivas de análisis.

por el mismo. En ese sentido, los subsistemas serán diseñados desde las reglas del mercado con el propósito de incrementar su competitividad y sostenibilidad económica de acuerdo con la demanda conseguida.

En el caso de las entidades públicas que manejan bienes comunes de acceso a todos los ciudadanos y especialmente por su rol de mediador de conflictos socioambientales, los subsistemas propuestos son insuficientes para lograr resolverlos como evidencia de la capacidad de gestión de la entidad pública. La entrega de los servicios que presta de acuerdo con ley no garantiza la eficacia de la gestión pública en la solución de los problemas ambientales.

Se requiere entonces agregar otro subsistema que conecte a la entidad pública con los actores involucrados o afectados por el modelo extractivo. En ese sentido, los espacios de gobernanza se han convertido en el mecanismo institucional que promueve y facilita la articulación de los diversos actores públicos y privados, principalmente del territorio donde impacta la inversión minera, inclusive con participación de actores del ámbito regional y nacional.

La gobernanza ha ido ganando reconocimiento y legitimidad como el espacio que permite negociar, debatir y construir consensos con la finalidad de evitar que el conflicto socioambiental escale y se convierta en uno de alta intensidad, y cuyos costos materiales, pero principalmente humanos, se pierdan por el enfrentamiento violento entre las partes, ya sea que se criminalice por decisión del Estado o se exacerbe por el cálculo político de determinados actores con intereses particulares (Faria y Araujo, 2015; Arns, 2009; Aguilar: 2006).

En este sentido, los resultados de efecto o resultado intermedio (inversión económica en el territorio) e impacto o resultado final (desarrollo sostenible e inclusivo para la región) se alcanzarán respectivamente (salidas u *outputs*), dependiendo de los acuerdos y consensos logrados en dicho espacio participativo y deliberante: tercer momento de la trayectoria institucional.

En el caso de las empresas mineras y debido a que los territorios que explotan se concesionan por ser el subsuelo de propiedad

pública, se requiere además la aceptación de la población afectada pues el territorio donde habitan, mayormente de propiedad colectiva, colinda con el proyecto minero o el mineral se encuentra en sus fueros y por lo tanto necesitan ser reubicados.

En consecuencia, para que la inversión minera sea viable es fundamental construir espacios de negociación y acuerdo, inclusive las mesas de diálogo se vienen convirtiendo además en mesas para proponer y hacer seguimiento participativo de los proyectos de desarrollo financiados por la industria minera o el monitoreo de la calidad del agua y del aire que es afectado por la misma.

En el caso de las empresas mineras por el tipo de demandas sociales y ambientales que se están institucionalizando y convirtiendo en ley a partir del *boom de los commodities* en la década de los noventa, a diferencia de la tradicional forma de hacer minería en donde estos temas no estaban presentes en la agenda nacional ni internacional, es indispensable construir y fortalecer espacios de gobernanza.

Como se señala al inicio de esta sección y habiendo explicado teóricamente la forma de aproximarse al entendimiento de las trayectorias institucionales públicas y privadas desde el enfoque de sistemas y contingencias, se han priorizado un conjunto de variables que permiten analizar las capacidades de gestión de las entidades gubernamentales y las empresas mineras en relación con el manejo de los conflictos socioambientales.

Siguiendo el modelo sistémico propuesto por Kast y Rosenzweig a nivel de las entradas que provienen del entorno social nos interesa conocer cómo surgen los conflictos y que actores están involucrados o se ven afectados por el mismo.

En cuanto al modelo de gestión (transformación o *throughput*) y, tomando en cuenta los cinco subsistemas que lo conforman, se han elegido del subsistema estructural las variables referidas a los lineamientos/políticas/ normas que regulan y orientan la gestión de conflictos tanto desde el aparato público como del corporativo. Del administrativo se priorizan las variables sobre la forma como se organizan y toman decisiones las entidades gubernamentales y las

empresas mineras para prevenir, mitigar y en lo posible resolver los conflictos socioambientales.

Del subsistema técnico se analizan las variables referidas a la eficacia de las estrategias y herramientas de gestión para la implementación de propuestas y actividades que busquen mitigar el impacto de las externalidades negativas, producto del modelo extractivo. Con relación al subsistema psicosocial y el de objetivos y valores, si bien no forman parte explícita de las variables elegidas para el estudio, de manera indirecta haremos alusión a estas a partir del análisis e interpretación de los testimonios de los actores entrevistados y la documentación revisada.

La siguiente tabla muestra los momentos de la trayectoria institucional que enmarcan las variables elegidas para recoger e interpretar las capacidades de gestión de entidades gubernamentales y empresas mineras en la resolución o manejo de conflictos socioambientales. Los parámetros de la trayectoria institucional y las variables priorizadas estructuran los hallazgos obtenidos en esta investigación.

Tabla 1. Momentos y variables de la trayectoria institucional según el enfoque de sistemas y contingencias

Enfoque de sistemas y contingencias	**Momentos en la trayectoria institucional**	**Variables vinculadas a la trayectoria institucional para la gestión de conflictos socioambientales**
Entradas (*Inputs*)	Origen del Conflicto	Razones que generan el conflicto.
		Actores participantes en el origen y desarrollo del conflicto

Transformación (*throughputs*)	Modelo de gestión para enfrentar los conflictos	Lineamientos/políticas/ normas que regulan y orientan la gestión de conflictos
		Organización para la gestión de conflictos
		Proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos
		Estrategias y herramientas para la gestión de conflictos
		Articulación pública y privada en la gestión de conflictos (gobernanza)
Salidas (*outputs*)	Resultados de la gestión de conflictos -cambio institucional	Razones del éxito y fracaso en la gestión de conflictos.

-

Fuente: Elaboración propia.

Para que el proceso de gestión, como sistema de acción organizado, cumpla la función central para el cual fue diseñado, los resultados alcanzados son claves. No obstante, la presente investigación no se enfoca en los objetivos esperados dentro del marco de los planes y proyectos que por norma elaboran las entidades gubernamentales y las empresas.

El estudio analiza más bien los resultados en términos de cambios institucionales como consecuencia de la acción de las personas en un ámbito social determinado y que la sociología define como efectos, esperados o no, de la acción humana (Giddens, 1998); o desde otro marco conceptual, como los efectos contraintuitivos de la acción colectiva organizada y que en muchas ocasiones no están bajo control del colectivo (Crozier y Friedberg, 1990). Esta perspectiva sociológica es la que enmarca la investigación para entender la capacidad de gestión pública y privada en la resolución de conflictos.

Nos interesa conocer los efectos de la acción pública y privada como procesos de aprendizaje analizando sus trayectorias

organizacionales y si, como consecuencia de estas intervenciones basadas en lecciones aprendidas, se están generando cambios institucionales que otorgan o no viabilidad al modelo extractivo. Si bien no podemos soslayar la racionalidad presente en la vida organizada de buscar alcanzar deliberadamente un conjunto de objetivos y metas medibles para lograr que la minería moderna y responsable gane legitimidad, al menos para un sector importante que ha sido afectado por el mismo, lo cierto es que en la práctica social de estas entidades los objetivos se ven confrontados con diversas contingencias del entorno que no se pueden moldear desde la voluntad de una organización, cualquiera sea su propósito y capacidad de respuesta.

La incertidumbre o el riesgo estarán siempre presentes en la acción racional limitada de los involucrados (March y Simon, 1959) debido a la existencia fáctica de disputas, confrontaciones y dilemas propios de los juegos de poder e intereses en tensión que se generan en sus procesos de interacción social. Ahí radica la importancia nuclear de la construcción de espacios de gobernanza como otro subsistema dentro del modelo de gestión orientado a la prevención y mitigación de los conflictos socioambientales.

De la voluntad política de articular al sector público, la empresa y la sociedad civil y su capacidad para consensuar y sostener los acuerdos alcanzados dependerán los resultados, ahora sí, de impacto que midan en el mediano y largo plazo si el modelo de minería moderna y responsable ha generado un desarrollo humano inclusivo y ambientalmente sostenible en las regiones y en el país que apostó políticamente por ese camino, o, si por el contrario, se ha debilitado la institucionalidad local, mantenido o aumentado la pobreza y exclusión, incrementado el daño ambiental y la confrontación entre actores coexiste por el bajo capital social en las relaciones.

Capítulo 3
La investigación

La investigación que presentamos se centra en el papel de la gestión institucional empresarial-estatal, así como en los enfoques y herramientas para entender cómo se enfrentan las experiencias de conflictos mineros en el Perú. Se propone que en materia de gestión de conflictos sociales es necesario estudiar las acciones y decisiones del Estado y de las empresas de manera conjunta, debido a que ambos sectores están articulados y tienen interdependencia en los roles que asumen y en las expectativas que generan sobre la forma de buscar alternativas frente a las externalidades que produce el modelo extractivo; especialmente por ser un modelo concesionado donde cada actor depende de lo que haga el otro en materia de resolución de conflictos.

De manera general, esta investigación propone que la mirada analítica hacia el Estado, quien se encarga de la prevención, regulación y control de las actividades mineras extractivas a nivel nacional, abarca una perspectiva sistémica de los conflictos mineros. Por su parte, una mirada hacia las empresas privadas, que centran su atención en las localidades en donde desarrollan sus actividades, abarca una perspectiva territorial de los conflictos mineros.

Diseño y metodología de investigación

Este estudio plantea una estrategia de análisis cualitativa sobre la base de un diseño de investigación de tipo *cross-sectional* (transversal) (Bethlehem, 1999; Bryman, 2008). Según Bryman: "un diseño de investigación cross-sectional implica la recopilación de datos en más de un caso y en un solo momento para recopilar un conjunto de datos en relación con dos o más variables (generalmente muchas más de dos), que luego se examinan para detectar patrones de asociación" (2008, p. 58).

Plantear un diseño de investigación *cross-sectional* hizo que este estudio establezca variables pertinentes que tengan una aparente correlación entre sí, analice las semejanzas y las diferencias en el manejo de conflictos mineros desde las trayectorias institucionales y sus consecuentes procesos de aprendizaje tanto del sector público como del privado, e identifique las tendencias y los procesos comunes relacionados con las variables establecidas.

Esta investigación se centró en variables como las razones que generan el conflicto, los actores involucrados, la organización para la gestión de conflictos, y las decisiones, estrategias y herramientas para gestionar los mismos. Asimismo, esta investigación propone que estas variables, así como otras que se utilizaron en la matriz de operacionalización, tienen correlación y que dicha correlación puede explicar el éxito o fracaso en la gestión de conflictos sociales mineros. Para llegar a esta afirmación, se analizó cada caso a partir de los testimonios de los entrevistados y la literatura revisada, se establecieron los aspectos comunes en relación con el manejo de conflictos mineros y se interpretó lo observado a partir de la teoría.

Es así que se planteó una aproximación a diferentes experiencias de gestión de conflictos y se propuso que las capacidades de gestión de las instituciones son centrales para entender el surgimiento y escalamiento de estos. En ese sentido, la investigación consideró como unidad de análisis a las experiencias de gestión y resolución

de conflictos desde el sector público y privado, y no a individuos ni instituciones como tales. Este no es un estudio de caso, sin embargo, hay un interés por entender algunas de las particularidades de cada experiencia de gestión.

Si bien los casos de gestión pública y privada que fueron analizados contemplan actores, instituciones y una serie de factores heterogéneos tanto internos como externos, todos comparten características en las decisiones y estrategias de gestión para prevenir y mitigar conflictos. Esta investigación se centra en esas características comunes, analizándolas e interpretándolas como tendencias regulares en el accionar de las instituciones públicas competentes y las empresas mineras.

El diseño transversal que caracteriza el *cross-sectional* resulta compatible con el periodo de investigación seleccionado, pues se eligieron un conjunto de variables que nos permiten entender la trayectoria institucional pública y privada para la gestión de conflictos socioambientales entre 1990 y 2021. Las variables utilizadas se convierten en recurrentes patrones de asociación para analizar las tres décadas, lo que permite identificar causalidades, efectos e impactos vinculados a los procesos de aprendizaje de las entidades públicas y privadas involucradas.

Puesto que esta investigación propone una nueva lectura de un fenómeno estudiado desde otras perspectivas, la revisión bibliográfica realizada se centró en los conflictos mineros nacionales y en las propuestas teóricas de la sociología de las organizaciones. Este tipo semi-sistémico (Snyder, 2019) de revisión bibliográfica permite comprender el proceso y la forma en que se ha estudiado un determinado fenómeno social y considera investigaciones, artículos e informes que brinden una mirada general del área estudiada, una revisión histórica de los puntos más importantes del fenómeno analizado y un modelo teórico que guíe la propuesta analítica.

Respecto al recojo se información, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios públicos y privados con altos niveles de responsabilidad en la toma de decisiones para la resolución de

conflictos socioambientales. Todas estas fuentes de información sirvieron como insumos claves para acercarse a la complejidad de las experiencias vividas, organizándolas y comprendiéndolas desde el modelo teórico-metodológico propuesto por el estudio, de tal manera que la explicación científica del objeto de estudio se realice con el rigor analítico e interpretativo que amerita.

La investigación tuvo como base de información y conocimiento la bibliografía producida sobre aquellos conflictos socioambientales que emergieron como consecuencia del actual ciclo de exportación minera, década de los noventa hasta lo que va del siglo XXI. En ese sentido, se recogieron los aportes de un conjunto importante de estudios con posturas a favor y en contra del modelo extractivo.

Si bien el punto de vista de la población afectada no fue tomado en cuenta directamente en el estudio, en los testimonios recogidos por parte de altos funcionarios de las entidades gubernamentales competentes y de las corporaciones mineras se hace evidente el descontento, malestar o aprobación de la población frente al modelo extractivo. También es importante destacar que muchas investigaciones en ciencias sociales se enfocan en las opiniones y percepciones de la población impactada, además de las evidencias que el modelo extractivo genera al ecosistema (Bebbington, 2013; Svampa, 2012; Gudynas, 2009 y 2015; Escobar, 2016; Li, F. 2015; Li, T. 2014; DeLanda, 2019; De la Cadena, 2015).

El recojo de información tuvo dos entradas. Una a partir de fuentes secundarias basadas en cuatro casos emblemáticos y la segunda sustentada en fuentes primarias, basadas en entrevistas a funcionarios públicos y directivos empresariales vinculados con cargos de alta responsabilidad en la gestión de conflictos ambientales.

Los casos seleccionados y analizados a partir de la revisión bibliográfica tomaron como referencia experiencias mediáticas significativas con impacto en la opinión pública en el contexto del *boom* minero de la década de los noventa hasta la actualidad. A partir de dichas experiencias se puede encontrar las razones o causas por las cuales los conflictos socioambientales logran o no tener una solución

efectiva. Sobre la base de este supuesto se definieron los siguientes criterios para la elección de los casos:

- Identificar experiencias mineras que representen casos emblemáticos con una adecuada gestión de los conflictos socioambientales.
- Identificar experiencias mineras que evidencien una débil gestión de los conflictos socioambientales.
- Identificar experiencias mineras que vienen funcionando y están ubicadas geográficamente en la zona norte, centro y sur del país.
- Identificar casos de regiones con o sin tradición minera y que hayan sido impactadas por el *boom de los commodities*.

Los casos seleccionados para las entrevistas a profundidad correspondieron a funcionarios de instituciones o instancias públicas y a directivos de empresas mineras vigentes en el país. Se optó por realizar entrevistas a estos dos grupos de actores ya que esto permitía, por un lado, entender parte de la mirada y forma de articulación del Estado y del sector privado en materia de conflictos mineros y, por otro lado, reconstruir algunos hitos, fortalezas y limitaciones en la gestión de estos problemas sociales.

Instrumentos aplicados

Se diseñaron dos instrumentos para llevar adelante la investigación desde un enfoque cualitativo y en correspondencia con el diseño y método explicado al inicio de este capítulo. Un instrumento aplicado a fuentes documentales o bibliográficas y el otro a fuentes primarias a través de la entrevista a profundidad semi-estructurada.

La revisión bibliográfica se realizó a partir de cuatro casos seleccionados de acuerdo con los criterios señalados. Estos casos corresponden a las siguientes empresas mineras: Yanacocha y Antamina ubicadas en la zona norte, Cajamarca y Áncash respectivamente; Cerro Verde en la zona sur, región Arequipa, y Las Bambas en la zona centro del Perú, en el departamento de Apurímac a 75 km del Cusco. El análisis y sistematización bibliográfica y documental sobre estos cuatro casos seleccionados se realizó a partir de la revisión de fuentes secundarias producidas en los últimos treinta años sobre experiencias públicas y privadas en la gestión y manejo de conflictos socioambientales vinculados con la industria extractiva.

Como se ha señalado, el instrumento aplicado a fuentes primarias fue la entrevista en profundidad, que permitió analizar las experiencias vividas por los y las informantes. Las tablas 3 y 4 muestran que durante el trabajo de campo se realizó un total de veintiún entrevistas en profundidad de las cuales once correspondieron a funcionarios y funcionarias del Estado y diez a directivos de empresas mineras.

Las once entrevistas realizadas a funcionarios públicos se desagregan de la siguiente manera: siete a instancias del nivel nacional, tres del nivel regional y una del nivel provincial.

Las diez entrevistas a profundidad aplicadas a directivos(as) de las empresas extractivas seleccionadas se desagregan de la siguiente forma: cuatro ubicadas en la zona norte, cuatro en el centro, una en el sur y una en el oriente del Perú.

Durante la identificación de los funcionarios públicos y directivos de las empresas se encontró como limitación su disposición para realizar la entrevista, debido a que la gestión de conflictos socioambientales es un tema delicado, controversial y de alguna manera comprometedor. Lograr que "abran las puertas" para dar sus testimonios fue un reto complejo.

En ese sentido, el método "bola de nieve" fue el utilizado para la selección de los y las entrevistados(as), asegurándonos que cumplan con los criterios definidos; poniendo especial cuidado en que dichos

informantes cuenten con experiencia significativa en la gestión pública y empresarial. Es decir, los testimonios tomaron en cuenta la trayectoria y procesos vividos desde la década de los noventa, y no únicamente el momento y cargo que los informantes pudieran asumir o hubieran asumido en la gestión de los conflictos socioambientales. El conocimiento que evidenciaron sobre el proceso histórico, al menos desde el inicio del actual ciclo minero, y de las diversas coyunturas que les tocó vivir, fue elocuente cuando respondían las diversas preguntas de esta investigación.

Tabla 2

Persona	**Entidad estatal en la que trabaja o trabajó**	**Cargo que desempeña o desempeñó**
1	Ministerio del Ambiente	Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales
2	Ministerio de Energía y Minas	Asesor/a del Despacho del Viceministro de Energía y Minas
3	Municipalidad Provincial de San Miguel (Cajamarca)	Funcionario/a (Gerencia de Desarrollo Económico y Social)
4	Presidencia del Consejo de Ministros	Sub-secretario/a de Diálogo
5	Gobierno Regional de Cajamarca	Especialista en demarcación territorial (Subgerencia de Acondicionamiento Territorial)
6	Presidencia del Consejo de Ministros	Sub-Secretario/a de Gestión de Conflictos
7	Presidencia del Consejo de Ministros	Asesor/a de políticas Viceministerio de Gobernanza territorial-Secretaria de Gestión Social y Diálogo
8	Gobierno Regional de Cajamarca	Funcionario/a de Gestión del Medio Ambiente

9	Presidencia del Consejo de Ministros	Viceministro de Gobernanza Territorial
10	Gobierno Regional de Cajamarca	Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental
11	Presidencia del Consejo de Ministros	Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad (Secretaría de Gestión Social y Diálogo)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3

Persona	**Empresa en la que trabaja o trabajó**	**Cargo que desempeña o desempeñó**
1	Newmont Corporation	Gerente de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas
2	Repsol- proyecto Camisea	Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67
3	Angloamerican Quellaveco	Gerente de Desarrollo Socioeconómico
4	Las Bambas	Vicepresidente de Relaciones Comunitarias
5	Minera Coimolache (distrito de Huyalgayoc, Cajamarca)	Coordinador/a de Relaciones Comunitarias
6	Las Bambas	Coordinador/a de Relaciones Comunitarias
7	Minera Apumayo, del Grupo Aruntani	Coordinador/a de Relaciones Comunitarias
8	Minera Apumayo, del Grupo Aruntani	Jefe/a de Medio Ambiente

9	Compañía Minera Antamina S.A.	Superintendente de la Gerencia de Desarrollo Sostenible
10	Korea Zinc-Unidad Minera Pachapaqui (Áncash)	Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental

Fuente: Elaboración propia.

La información recogida a partir de la aplicación de los instrumentos señalados sirvió para el análisis e interpretación que se presentan en los capítulos siguientes.

Finalmente, este trabajo se realizó en el marco de los principios establecidos en el reglamento del Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales de la PUCP; principalmente lo referido al respeto de la autonomía de las personas que participan como informantes, a quienes se les preguntó al inicio de cada entrevista sobre su consentimiento informado (Reglamento arts. 8°, 12°-15°, 30°-37°), así como el derecho a la confidencialidad y privacidad, protegiendo la información brindada por los y las participantes (Reglamento art. 31°). Por otro lado, también se tuvo presente el cuidado y trato sobre los siguientes aspectos:

- No causar daño a las personas y/o animales involucrados en mi estudio (Reglamento arts. 9°, 12°-19°, 30°-38°).
- Tomar las precauciones necesarias para disminuir los riesgos a los que podrían estar expuestos los participantes durante mi investigación, y maximizar los beneficios (Reglamento arts. 9°-12°).
- Tratar de manera justa y equitativa a las personas que participen de los procesos, procedimientos y servicios asociados a la investigación (Reglamento arts. 30°-37°).
- No tener participación efectiva o potencial en una relación financiera o de otro tipo que afecte directa y significativamente, o que pudiera afectar el juicio independiente e imparcial en el deber para con la universidad (Reglamento arts. 20°-24°).

En el mes de octubre de 2020 se entabló una comunicación con un grupo inicial de personas dispuestas a ser entrevistadas. Esto ocurrió posteriormente a la selección de las regiones del norte, centro y sur del país donde existe minería, identificando de acuerdo con los criterios señalados anteriormente a las empresas mineras y a las entidades públicas competentes vinculadas al sector para tomar contacto con las personas factibles de ser entrevistadas

Es importante señalar que el proceso de levantamiento de información se vio obstaculizado por las dificultades inherentes a realizar declaraciones respecto a conflictos mineros. En tanto dichas declaraciones podrían resultar polémicas y potencialmente comprometedoras a nivel laboral, esta investigación recibió múltiples respuestas negativas al solicitar la participación para este estudio.

De otro lado, debemos señalar también que parte de este estudio fue realizado en el contexto la pandemia del COVID-19. Esto nos ha hecho reflexionar que si bien la pandemia generó un impacto social importante en la vida cotidiana y laboral de las personas, los procesos se mantienen por presión de la historia y la debilidad o fortaleza de las instituciones. En ese sentido, la consecuencia de la acción de dichas organizaciones sigue una trayectoria que se habrá podido modificar en parte, pero las dinámicas que originaron el conflicto, las medidas que tomaron las empresas y el Estado para resolverlos y los resultados que hasta el momento se han alcanzado continúan siendo vigentes.

Las alternativas de solución que se venían implementando a nivel público y privado para la prevención y mitigación de los conflictos y los nuevos retos para continuar fortaleciendo el proceso siguieron su curso de acción en el marco de la pandemia. Los mecanismos de control y fiscalización de las entidades públicas a las empresas mineras, los programas sociales con el enfoque RSC, los espacios de gobernanza para el diálogo y la negociación referidos a la prevención de los conflictos; continuaron influyendo en un entorno marcado por la pandemia del COVID-19.

Esta investigación y la información presentada será de suma importancia para saber, luego de treinta años de minería originada por el *boom de los commodities*, si los cambios institucionales que se han encontrado tienen algún nivel de sostenibilidad en su eficacia para prevenir y manejar adecuadamente los conflictos o más bien continúan reproduciéndose las debilidades institucionales para su manejo y por lo tanto los conflictos seguirán escalando y los acuerdos políticos básicos necesarios para apostar por un modelo de desarrollo con o sin minería continuarán siendo postergados, pero ahora acompañados por las secuelas sociales del COVID-19.

Capítulo 4

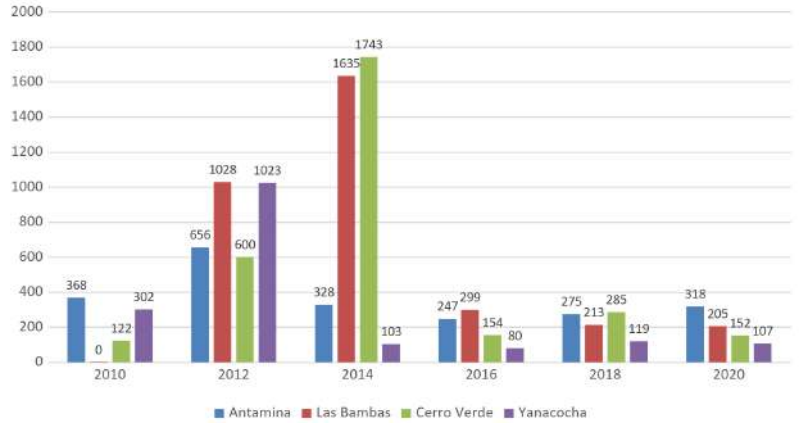
Implicancias del desempeño público y privado en el desarrollo de conflictos socioambientales

Cuatro casos emblemáticos en el Perú

En este capítulo presentamos cuatro casos emblemáticos que, como hemos ya señalado, se han elegido para conocer las prácticas de gestión impulsadas en el manejo de los conflictos socioambientales. Para ello se identificó y analizó en profundidad un conjunto de publicaciones y literatura que han estudiado los casos de i) Yanacocha, ii) Antamina, iii) Las Bambas y iv) Cerro Verde. En cada uno de estos se han analizado las variables claves vinculadas a la gestión desde la perspectiva sistémica (*inputs, throughputs, outputs*) que caracteriza su trayectoria institucional. Los resultados muestran los aspectos recurrentes y particulares en la gestión de los conflictos que llevaron para algunos a la mitigación y resolución y a otros más bien al escalamiento de estos, y sus repercusiones tanto para el territorio como para la empresa.

Para contextualizar el nivel de representación económico-productiva de los cuatro casos elegidos, se incluye a continuación el Gráfico 3 que muestra la inversión de las empresas mineras Yanacocha, Las Bambas, Antamina y Cerro Verde entre 2010 y 2020.

Gráfico 3. Inversión minera según empresa (US$), 2010-2020



Fuente: MINEM. Elaboración propia.

La tendencia de la inversión realizada por las cuatro empresas se vería ratificada si se observa dicha inversión a nivel de las cuatro regiones donde funcionan estos proyectos mineros: Cajamarca, Apurímac, Ancash y Arequipa. El Gráfico 4 presenta la evolución histórica para el mismo periodo 2010-2020.

Gráfico 4. Evolución histórica de las inversiones mineras según región (US$ millones), 2010-2020

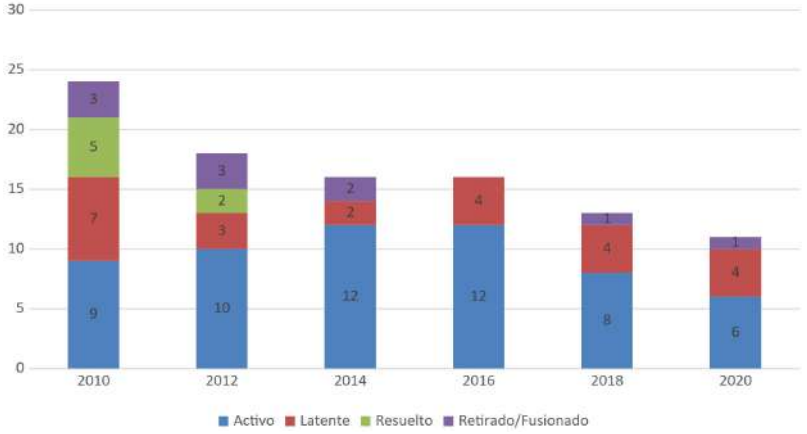
Fuente: MINEM. Elaboración propia.

Caso 1: el ingreso de la minera Yanacocha en la Región Cajamarca (1990-2004).

A continuación, se presenta un análisis exhaustivo del ingreso de la Minera Yanacocha S.R.L. en la región de Cajamarca, de 1990 a 1999, así como la revisión de los conflictos socioambientales ocurridos en dicho periodo. El énfasis de la descripción está en el rol de las empresas dueñas de la minera y el Estado peruano a nivel nacional y regional. Las fuentes que se han utilizado son de literatura académica; producción periodística y reportes de las empresas mineras y el Estado.

Para contextualizar la situación social del territorio donde interviene la minera Yanacocha, en el Gráfico 5 se presenta información cuantitativa sobre los conflictos sociales entre los años 2010 a 2020 en la región de Cajamarca, diferenciando estos conflictos por su estado: activo, latente, resuelto o retirado/fusionado.

Gráfico 5. Conflictos sociales según estado de conflicto en Cajamarca, 2010-2020



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Cajamarca antes del ingreso de Yanacocha

La minera Yanacocha se desenvuelve en la región Cajamarca, específicamente en la provincia y distrito de Cajamarca y colindantes. La región de Cajamarca se ubica en la zona norte del Perú, está atravesada de sur a norte por la cordillera occidental de los Andes y se divide en trece provincias. Para comprender el impacto de Yanacocha se describirán las características geográficas, sociodemográficas y económicas de la zona antes del ingreso de la minera en 1993.

Una de las provincias de la región es Cajamarca, la cual está conformada por doce distritos y tiene una superficie de 2,980 km2. En esta provincia se encuentran las primeras operaciones de la minera Yanacocha, a 32 km de la ciudad de Cajamarca. La zona que se encontraba alrededor de la mina es un valle andino, con varios pisos altitudinales que oscilan entre 2,800 msnm a 4,300 msnm; el clima está

caracterizado por dos variaciones estacionales y su población estaba distribuida de manera vertical en cuatro zonas altitudinales de vida.

Antes de que ingresara Yanacocha, la población que habitaba Cajamarca era predominantemente rural, dedicada al sector agropecuario y con bajos niveles de desarrollo. A inicios de la década de 1990, la mayoría de la población de Cajamarca era rural: en 1993, el 75.47% de la población de la región de Cajamarca eran habitantes rurales, mientras que en 2001 baja al 55.82% (INEI, 2001).

A inicios de la década de 1990, Cajamarca tenía indicadores de nivel socioeconómico bajos. Cajamarca podría ser considerada una región pobre pues su ingreso per cápita era menor que la mitad del promedio nacional y menos de un tercio del ingreso per cápita que la capital. Además, el 86% de hogares no tenían acceso al agua o a servicios eléctricos y casi dos tercios de todos los niños del primer grado de primaria sufrían de malnutrición crónica. (Bury, 2004). De esta manera, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la región era bajo: en 1991 era de 0.436 y en 1993 de 0.449[1] (INEI, 2001).

La economía de la región se basaba, principalmente, en actividades agrícolas y ganaderas. En 1990 la actividad agropecuaria —que incluye las actividades agrícolas, crianza de ganado y producción de lácteos— fue el principal soporte de la economía regional con un 42% de la producción total. Las otras actividades productivas más importantes eran los servicios gubernamentales (11.04%) y la manufactura (9.7%). En tanto, la minería representaba apenas el 5.9% de la producción total de la región (De Echave y Diez, 2013).

Las formas de vida en las provincias del sur de Cajamarca donde se asentaría la minera Yanacocha estaban basadas, principalmente, en la actividad agropecuaria y la agroforestería. Los principales cultivos eran maíz, lenteja, trigo, papa, haba, olluco, tarwi y quinua, así como pastos para ganado.(Kuramoto, 1999) La actividad pecuaria consistía en la cría de ganado vacuno, ovino y porcino; sobre esta

[1] Los valores del IDH oscilan entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta.

se elaboraban productos lácteos, tales como queso y leche, Por su parte, los productos agroforestales abastecían de leña y materiales de construcción a los hogares. (Bury, 2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA.

Estas actividades de subsistencia se sostenían, principalmente, en la disponibilidad de capital natural. El capital natural abarca el acceso de un conjunto diverso de recursos naturales, tales como la tierra y agua, que cambiaban según las estaciones. Generalmente, las unidades domésticas utilizaban varias pequeñas parcelas ubicadas a lo largo de zonas ecológicas de producción[2]. Por ejemplo, en lo que respecta a la actividad pecuaria, el ganado rotaba estacionalmente entre las parcelas y zonas ecológicas verticales; igualmente, los productos agroforestales estaban distribuidos entre las distintas parcelas. Sin embargo, contaban con escaso acceso a tecnologías agrícolas, como riego mejorado o el aterrazamiento (Bury, 2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA.

Además del capital natural, aunque en menor medida, las unidades domésticas necesitaban acceder a capital financiero, humano y social: el capital financiero era obtenido, mayormente, a través de la migración estacionaria y el trabajo pago. Algunas familias optaban por vender parte de su producción agrícola y pecuaria en las ferias o a las empresas lecheras, pero esta era una opción menos común debido a la marginal integración a los mercados locales y regionales. El capital humano se refiere a la educación y capacitación para la producción agropecuaria y el cuidado de la salud que las unidades domésticas necesitaban para subsistir. Por último, las familias utilizaban los recursos del capital social a través del acceso a redes intra e inter familiares para actividades tales como la siembra, la cosecha, el

[2] Como zona ecológica de producción nos referimos a un área territorial con diferentes altitudes, tipo de suelo y ecosistemas que configuran zonas con distinta aptitud para el uso agropecuario o forestal.

pastoreo y el cuidado de sus rebaños (Bury, 2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA.

Por otro lado, en lo que respecta a la minería, la región contaba con una importante reserva de recursos minerales; a través de su historia, la minería ha sido una actividad que ha tenido trayectoria. En la subregión sur de Cajamarca[3], en donde se asentaría la minera Yanacocha, los recursos con mayores reservas eran el oro y el cobre. Adicionalmente, se contaba con antimonio, carbono, fierro, mercurio, molibdeno, plomo, plata, zinc y metales radiactivos (Indacochea et al., 1998). La minería era una actividad que ya se llevaba a cabo incluso desde el periodo colonial, un caso significativo de esto fueron las minas de plata en la provincia de Hualgayoc.

Durante la república se continuó con la actividad minera en Cajamarca. En el siglo XX la actividad minera en la región se caracterizó por ser una práctica artesanal e informal. Por ejemplo, en Hualgayoc, existían algunas empresas de pequeña o mediana minería que producían plata, oro, cobre, plomo y zinc. Estas empresas estaban caracterizadas por tener bajo nivel técnico y generalmente utilizaban el método de extracción de socavón. Además, al principio, tenían pobres indicadores de bienestar social: malas condiciones de trabajo, campamentos deplorables e insolubles, bajas remuneraciones y maltrato a los trabajadores. Sin embargo, a partir de la década de 1960, los trabajadores de la mina se organizaron y protestaron, con lo que se produjeron mejoras en el trato a los empleados, su remuneración y la vivienda de los campamentos (Pérez, 2010).

Asimismo, la actividad minera durante el siglo XX no poseía medidas que evitaran los problemas de contaminación ambiental. Una consecuencia de ello es el impacto de pasivos ambientales que pequeñas empresas mineras nacionales, ya desaparecidas, dejaron en la provincia de Hualgayoc, sobre todo en las zonas aledañas a los ríos

[3] Se utiliza la división de Indacochea, Avolio, Bedoya y otros (1998), quienes agrupan una subzona en la región sur de Cajamarca conformada por las provincias de Celendín, Cajabamba, San Marcos, San Pablo, Cajamarca, San Miguel y Contumazá, ya que comparten características similares en términos geográficos, económicos y sociales.

Maygasbamba, Llaucano y Arascorgue, siendo el agua procedente de estos ríos prácticamente inutilizable en la actualidad. (De Echave y Diez, 2013; Tanaka y Meléndez, 2009) Es interesante notar que durante esta época ya existían alarmas ambientales por la minería de parte de organismos internacionales e investigadores, sin embargo, esta preocupación no formaba parte de la agenda de la población de Cajamarca (Pérez, 2010).

El ingreso de Yanacocha en Cajamarca

El gobierno nacional y un ambiente favorable para la minería

El ingreso de la minera Yanacocha en la década del noventa está contextualizada en un ambiente propicio para la inversión privada, extranjera y de gran escala. Los gobiernos de Alberto Fujimori, que datan del año 1990 hasta el 2000, implementaron un programa de privatización que ofreció oportunidades atractivas para los inversores extranjeros en minería y eliminó la competición de firmas nacionales que controlaban el acceso a los minerales. Además, se eliminaron los controles de precios y restricciones a la inversión extranjera, y se levantaron los controles de cambio y restricciones a las remesas de utilidades, dividendos y regalías. La administración de Fujimori también ofreció contratos de estabilidad fiscal y una serie de protecciones legales y financieras para grandes inversores extranjeros (Bury, 2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA.

Entre las medidas que se implementaron se encuentran: en 1991 se promulga el Decreto Ley 662, que establece estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras; la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (DL 708), que brinda beneficios, garantías y medidas de promoción a la inversión; la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (el DL 757) que brinda paquetes de estabilidad tributaria a inversionistas extranjeros. Posteriormente, en el año 1996

se aprobó la Ley de Catastro Minero Nacional (Ley N° 26615) que garantiza a empresas mineras control de los recursos de tierra para sus operaciones y facilita el ingreso a yacimientos mineros (Pérez, 2010; Wiener y Torres, 2015). De esta manera, estas medidas enmarcadas en una política de fomento a la inversión del gobierno nacional buscaron incentivar el ingreso de proyectos mineros de gran escala y capital.

La posición del gobierno local

Durante la entrada de la minera Yanacocha, Luis Guerrero era el alcalde provincial de Cajamarca, en sus dos periodos, 1993-1995 y 1996-1998. El alcalde se mostraba como un actor dispuesto a contribuir con el dinamismo de la economía regional, en la que se consideraba que la minería tendría un rol muy importante. De acuerdo con Tanaka y Meléndez (2009), las gestiones de Guerrero se pueden considerar como afines y colaboradoras con la inversión en minería que empezaba a consolidarse en la región. Según Arana (2002), Guerrero facilitó y legitimó este nuevo tipo de minería moderna en Cajamarca representada por Yanacocha. De esta manera, durante este periodo, los intereses nacionales de fomentar la minería coincidían ampliamente con los intereses regionales.

En este primer periodo existieron conflictos entre la minera y la población, pero todavía pequeños y que no alcanzaron notoriedad. Los conflictos se ubicaron, principalmente, en el ámbito regional y no llegaron al ámbito nacional. Como se mencionó anteriormente, el gobernador regional, Guerrero, se mostraba simpatizante con la minería. Igualmente, la postura del gobierno regional en la mediación de los conflictos fue tenue, pues se les dio poca importancia a las primeras denuncias de la población. En cambio, otros actores como la Iglesia, las ONG y las entidades internacionales fueron más activos para responder a esas demandas.

La minera Yanacocha

La empresa minera Yanacocha fue constituida legalmente en 1992 y estuvo repartida entre la Newmont Mining Corporation (empresa minera multinacional con sede en Denver, Colorado), la Compañía de Minas Buenaventura (empresa peruana), y el BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières, una compañía francesa estatal). Sin embargo, en 1994 esta alianza colapsó y empezó una pugna legal en la Corte Suprema que culminó con un juicio a favor de Newmont y Buenaventura en 1998[4]. De esta manera, Minera Yanacocha S.R.L. terminó repartida entre Newmont Mining Corporation, con el 51.35%; Compañía de Minas Buenaventura, con el 43.65% y la Corporación Financiera Internacional —brazo financiero del Banco Mundial— con el 5%.

El área donde se ubica la propiedad de Minera Yanacocha ha sido explorada para la minería desde la década del sesenta; en el año de 1981 se descubrieron depósitos aprovechables y en 1990 se llevaron a cabo los primeros estudios de factibilidad. De esta manera, Minera Yanacocha S.R.L. inicia sus actividades extractivas de oro en agosto de 1993.

La minera empieza con la ejecución del Proyecto Carachugo, ubicado en la provincia de Cajamarca, distrito de Baños del Inca; posteriormente, entran en operación los proyectos Maqui Maqui (1994), provincia de Cajamarca, distrito de La Encañada, y Cerro Yanacocha (1997), provincia y distrito de Cajamarca (MINEM 2006). Asimismo, la zona de influencia de Yanacocha se ubica en la provincia de Cajamarca, distrito de la Encañada; en la provincia de Celendín, distritos de Huasmín y Sorocucho, y en la provincia de Hualgayoc, distrito de Bambamarca (Vargas, 2015).

[4] El conflicto se originó cuando el BRGM pasó por un proceso de privatización y trató de ser comprada por la australiana Normandy Poseidón. Acerca del proceso judicial que se llevó a cabo, existen denuncias de corrupción ligadas a la intervención de Vladimiro Montesinos. Mayor información en el documental: Perú: la maldición del oro inca (Lowell Bergman, 2005).

La minera Yanacocha representa una nueva generación de minería de oro intensiva en capital, que utiliza tecnología muy avanzada y con escaso uso de mano de obra. Los proyectos de Yanacocha funcionan bajo la modalidad de tajo abierto, es decir, se utilizan grandes cantidades de tierra que luego serán tratadas con la metodología de lixiviación a pilas con cianuro. Yanacocha es considerada la mayor mina productora de oro de Sudamérica y una de las más importantes del mundo.

Los primeros conflictos en torno a la empresa minera Yanacocha

En un inicio, la entrada de Yanacocha significó para la población local la expectativa de fuentes de trabajo, dinamismo económico y progreso para la región (Meléndez, 2009). Sin embargo, durante esta época también empezaron a surgir conflictos entre la minera y la población local. En un principio los conflictos fueron pequeños, pero a partir del año 2000 estos serían de gran magnitud. En la época de la entrada de Yanacocha a Cajamarca, las dinámicas que se llevaron a cabo entre la minera, la población local y el Estado, así como los primeros conflictos que se gestaron, ayudan a entender la explosión de conflictividad en épocas posteriores.

La adquisición de tierras

Antes de iniciar sus operaciones en 1993, la minera Yanacocha necesitaba tierras y al ser una mina de tajo abierto, requería gran extensión de estas (Bury, 2004, 2007)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA. Por ello en 1992 empieza el proceso de compra de tierras a los campesinos. Las comunidades que habitaban en Cajamarca manejaban sus tierras de manera colectiva y familiar, por lo que necesitaban ser parceladas como propiedad privada para que la minera las pueda adquirir. Asimismo, era común que los campesinos no conocieran el tamaño de

sus tierras, no tuvieran límites precisos entre estas y no posean títulos de propiedad de las mismas (Arana, 2002; Hiruelas, 2005). Esto demuestra el estado de abandono de la población rural por parte del gobierno central en algo que para los campesinos es central: la propiedad legal de la tierra.

La empresa dispuso, entonces, iniciativas de titulación de tierras: ofreció ayuda para la realización del levantamiento topográfico de los terrenos y la gestión de los títulos de propiedad. A cambio solicitaron a los campesinos que les brinden facilidades de acceso a su tierra para las labores de exploración y que le proporcionen documentación e información al respecto (Arana, 2002; Hiruelas, 2005). Los precios que la minera ofreció a los campesinos oscilaban entre 100 y 140 soles la hectárea (Arana, 2002; Tanaka y Meléndez, 2009) y la empresa empezó a comprar tierras por menos de US$ 80 la hectárea (Bebbington et al., 2007). El monto fue establecido así, pues en caso de producirse una expropiación, el monto establecido por ley para las tierras consideradas eriazas, con escaso o nulo valor agrícola, era de 50 soles.

Los campesinos empiezan a reclamar acerca de los precios pagados como consecuencia del manejo poco transparente en el proceso de titulación y compra de los terrenos (Arana, 2002; Bebbington et al., 2007; Tanaka y Meléndez, 2009). Entonces, la adquisición de tierras se convierte en uno de los primeros conflictos en torno a la presencia de la minera y, según José De Echave, esta sienta las bases de la desconfianza hacia la empresa (Hiruelas: 2005). Las disputas entre Yanacocha y los campesinos por las compras de tierras tienen la intervención de la Iglesia y los medios de comunicación que actúan como mediadores para posicionar las demandas de los campesinos.

Finalmente, las disputas culminan con acuerdos que se establecen entre la minera y los campesinos. Así, entre el año 1992 y 1996, Yanacocha compró la tierra de 41 familias, una extensión de 4,068.95 hectáreas (Bebbington et al., 2007) y entre los años 1992 y 2000, la empresa adquirió más de 11,000 hectáreas en la región por aproximadamente US$. 0.045 dólares el metro cuadrado (Hiruelas, 2005).

No obstante, el asunto de la compra de tierras se retomará en años posteriores y generará más conflictos entre la minera y los campesinos. Algunos autores (Arana, 2002; Tanaka y Meléndez, 2009) llaman la atención acerca de las asimetrías de poder que existían entre los agentes de la mina y los campesinos, y la ausencia del Estado para mediar esas negociaciones y atenuar estas diferencias de poder.

El caso de Porcón

Uno de los conflictos acerca del proceso de adquisición de tierras empezó en los centros poblados de la microcuenca del río Porcón, recogido detalladamente por Arana (2002) y también mencionado por Meléndez (2009) y Bebbington, Bury, Humphreys y otros (2007). Cuando Yanacocha intentó comprar los terrenos de la microcuencia del río Porcón, los campesinos se rehusaron por los bajos precios ofrecidos. Ante ello, los trabajadores de la mina adujeron que, de negarse, no entregarían los planos ni los títulos de propiedad y se acudiría a la solicitud de expropiación. Ante ello, los campesinos buscan presentar sus quejas ante las oficinas de la empresa pero no fueron recibidos. Luego presentan sus reclamos ante las autoridades, pero sin recibir respuestas satisfactorias. El gobernador de Cajamarca les sugiere vender sus tierras a la minera pues si no llegan a acuerdos serán expropiadas, mientras que en la Municipalidad Provincial de Cajamarca solamente se les hace completar un formulario pero no se les proporciona ninguna orientación.

Los campesinos acuden a la parroquia local para que los apoye con sus demandas y empiezan a coordinar con esta. La Iglesia hace un video testimonial de las denuncia campesinos y se llama a la empresa para que responda a las demandas. En el transcurso de esos días, el video es utilizado para identificar a los campesinos e intimidarlos. En medio de las conversaciones entre los representantes de la iglesia y la minera, el video es emitido por un medio de comunicación local. Los representantes de la minera desmienten las denuncias

a través de la prensa. Por su parte, el alcalde de Cajamarca ante la presión mediática llama a un mitin de campesinos por la defensa de sus tierras y el derecho al cobro del canon minero cuando las minas entren a trabajar.

En ese lapso acontece la compra de las tierras y los mineros comunican a los campesinos que solo queda la vía de la expropiación por la cual no les van a pagar más de 50 nuevos soles según ley. Los campesinos son representados legalmente por una abogada a solicitud del párroco de Porcón e interponen una denuncia ante la Fiscalía Superior Decana de Cajamarca. Además, cuentan con el soporte de la Vicaría de la Solidaridad del Obispado de Cajamarca, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y congregaciones religiosas en Alemania. Se entra en una etapa de tensiones, en la cual los campesinos también amenazan a la empresa con tomar represalias.

Entonces se produce un cambio de estrategia de la minera Yanacocha para negociar con los campesinos y toman una posición más conciliadora. Se buscan nuevos espacios de diálogo y concertación con intermediación del párroco de Porcón. La empresa admite que se han producido errores en el trato a los campesinos por parte de algunos de sus funcionarios y se disponen a pagar indemnizaciones económicas a los campesinos. Así, se llegan acuerdos y la denuncia de los campesinos contra la usurpación de tierras quedó definitivamente archivada.

Las problemáticas alrededor de la compra de tierras de la minera Yanacocha no terminaron entonces. De acuerdo con Bebbington, entre los años 1992 y 1996 los precios de las tierras ubicadas alrededor de la mina aumentaron en más de un 600% (Hiruelas, 2005). Los incrementos de precios tuvieron efectos nocivos para las familias que habían vendido sus tierras. Como se ha explicado anteriormente, las familias campesinas dependían principalmente del capital natural y necesitaban recursos agrícolas para sostenerse. Sin embargo, comprar otras tierras después de vender las suyas ya estaba fuera de sus posibilidades por los altos precios. Por ello muchos migraron fuera de Cajamarca en busca de tierras (Bury, 2007).

Otro efecto negativo de la compra de tierras por la minera fue la reducción de la calidad de la tierra, pues los campesinos que poseían menos tierras tenían que hacer un uso más intensivo de estas (Bury, 2007). Igualmente, las iniciativas de titulación de tierras que llevó a cabo Yanacocha generaron disputas legales y tensiones dentro de las comunidades campesinas. (Bebbington et al., 2007). A través de los años, la mina fue descubriendo nuevos yacimientos y expandiéndose, por lo que estos conflictos entre la minera y la comunidad se ampliarían.

Asimismo, durante esta época existieron pequeños conflictos de convivencia entre la empresa minera y las poblaciones agrícolas aledañas. Ante la ausencia de un Estado que regule estos conflictos, fue surgiendo la desconfianza y el resentimiento de algunos campesinos de escasos recursos hacia la empresa. Sin embargo, también es cierto que un sector considerable de campesinos logró guardar buenas relaciones con Yanacocha. Para los campesinos de las zonas altas la venta de sus terrenos, de escasa producción agrícola, resultaba un buen negocio. En cambio, los habitantes de las zonas agrícolas, sensibles a los riesgos de contaminación y la escasez de agua, empezaron a oponerse a la empresa. En el futuro esto generaría división en la población y fragmentación al interior de las comunidades.(Meléndez, 2009).

Tensiones ambientales alrededor de Yanacocha

Yanacocha se presenta a sí misma como una minera que cumple con estándares ambientales y respeta el medioambiente y la salud humana en sus actividades. Como señalan en un reporte de la empresa: "Yanacocha ha establecido sistemas y controles efectivos que permiten que la integración funcional de la comunicación, y los sistemas de control y de respuesta, aseguren la protección de la salud humana y del medio ambiente en todas las áreas influidas por la actividad minera" (Minera Yanacocha, 2001). A pesar de ello se han realizado

varias denuncias ambientales contra la compañía. Estos conflictos se remontan a la entrada de la empresa entre 1993 y 1999 y aunque son pequeños en un inicio, sientan las condiciones para el escenario de mayor conflictividad que se presentaría en años posteriores.

En 1993, en la microcuenca de Porcón, específicamente en el cerro Quillish, los campesinos que denunciaban los precios bajos que la minera ofrecía para sus tierras también señalaron que ellos y sus animales habían enfermado por contaminación. En esa época la minera estaba realizando actividades de exploración en los territorios de esos campesinos. Al respecto, los campesinos denunciaban que las ovejas de su ganado empezaban a tener males que no eran comunes, como alopecia y adelgazamiento vertiginoso; igualmente sostienen que los propios campesinos tenían enfermedades estomacales. Estas denuncias son presentadas con la ayuda del párroco de Porcón, junto con la de usurpación de tierras explicada anteriormente.

Por su parte, la mina no admite que se ha producido contaminación en la zona ya que la empresa posee rigurosos controles ambientales. Esta versión es apoyada por el gobernador regional de entonces, Guerrero, quien sostenía que la alta tecnología de Yanacocha evita la contaminación: "no habrá contaminación, la tecnología utilizada es tecnología de punta, el problema no es la contaminación, sino el canon minero que debemos recaudarlo para desarrollar y sacar del atraso a Cajamarca" (Arana, 2002).

Entonces, tanto la minera como los campesinos mandan a realizar pruebas para verificar la contaminación. Las pruebas de la minera arrojan que los malestares se deben a una enfermedad endémica de la zona, aunque no son mostradas públicamente. Mientras tanto, las pruebas realizadas independientemente arrojan que el ganado ha ingerido sustancias tóxicas. Los representantes de la compañía niegan su veracidad pues señalan que no se tomaron las muestras en presencia de la minera ni de los órganos estatales encargados en realizar estas pericias: el Ministerio Público, de Salud o de Energía y Minas (Arana, 2002).

Las tensiones se convierten en enfrentamientos. En una conferencia de prensa realizada en Cajamarca, los funcionarios mineros acusan de falta de seriedad a los análisis y el párroco acusa de abuso a la empresa minera. Para atenuar la situación, la empresa empieza una campaña mediática en la que señala que las alarmas de contaminación son falsas y que existe una campaña con el propósito de dañar la imagen de la empresa minera y oponerse al desarrollo de Cajamarca (Arana, 2002). Finalmente, estas denuncias de contaminación en el cerro Quillish son archivadas en el momento en el que se archiva el conflicto por sus tierras.

Asimismo, los campesinos de la comunidad de Ladera, en el periodo que se está describiendo, manifestaron impactos negativos en su provisión de agua. Los campesinos señalaron que el agua se mostraba más turbia y con un olor desagradable. Sin embargo, estos campesinos no podían demostrar estos daños científicamente. Posteriormente, se demostraría que la minera sí había violado algunos estándares ambientales.

En el periodo de 1991 a 1999, Yanacocha sobrepasó las concentraciones de cobre, hierro, zinc y manganeso. Igualmente, durante 1998 y 1999 la minera presentaba reportes cuatrimestrales al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en los cuales reconoció que las concentraciones de cobre, hierro, manganeso y zinc en la cuenca de la comunidad de Ladera habían sido demasiado altas, pero esto no ha sido reconocido públicamente, ni las autoridades peruanas han citado a Yanacocha por infracciones de calidad del agua. (Bury, 2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA.

Luego, 1998 es un año en el cual vuelven a realizarse diversas manifestaciones de los campesinos hacia el accionar ambiental de la minera. Los campesinos denunciaban la contaminación de las aguas de sus canales ya que llegaba agua de color mostaza y con olor fétido. En octubre las denuncias se hacen de conocimiento público en una carta de la Municipalidad Provincial de Cajamarca dirigida a Minera Yanacocha. Ante ello se conforma un comité técnico, la Comisión

técnica y científica para evaluar la calidad del agua de Cajamarca, con representantes de las ONG, la Universidad Nacional de Cajamarca, el Ministerio de Salud (MINSA), SEDACAJ, la Municipalidad de Cajamarca y la minera.

En ese mismo año se presentan varias denuncias ambientales: se detectan altas concentraciones de metales pesados en aguas que abastecen la zona de Quebrada. Igualmente, se descubren relaves mineros sobre el río Llapino en las provincias de San Pablo y San Miguel, los que provocan la muerte de peces. Además, hay un derrame de nitrito de amonio por un accidente de transporte en la carretera Tembladera a Chilete, lo que provoca la muerte de peces en el río Jequetepeque. (Tanaka y Meléndez, 2009).

A partir de 1999 empiezan a surgir las protestas públicas de los campesinos en contra Yanacocha. Cuando la minera hace públicos los avances de sus labores de exploración en los cerros Quilish y Negro, la población urbana y rural manifiesta su descontento por la contaminación de las aguas y los impactos sociales de la mina, los que perciben como negativos para el desarrollo local. En diciembre se realiza una gran manifestación en Cajamarca, en donde se afirma que Minera Yanacocha no representa una fuente de desarrollo, por el contrario, se acusa de despojar a los campesinos de sus tierras y haber creado problemas sociales. Los manifestantes bloquean la carretera y hay enfrentamientos entre los campesinos y las autoridades de la municipalidad (Arana, 2002; Equipo Nizkor y Derechos Humanos Right, 2004). Estas protestas serían antecedentes del conflicto socioambiental entre la minera y los comuneros en torno al cerro Quillish en 2004.

El campamento en la ciudad

A diferencia de la mayoría de las compañías mineras que construyen campamentos exclusivos para sus trabajadores y sus familias lejos de la ciudad, Yanacocha instaló su campamento minero en la ciudad

de Cajamarca. Esta decisión desencadenó grandes cambios para la ciudad y sus pobladores. El campamento y, en general, la actividad minera, generó que la ciudad crezca vertiginosamente en términos de población y de conjuntos habitacionales. Así, una mayor demanda de servicios acentuó la tendencia migratoria previa de los sectores rurales de Cajamarca hacia la capital del departamento. La transformación de la ciudad de Cajamarca trajo consigo relaciones con nuevos actores y algunos problemas sociales propios de los cambios urbanos (Pérez, 2010; Tanaka y Meléndez, 2009).

La población de Cajamarca empezó a compartir espacio con nuevos actores, los trabajadores de la Minera Yanacocha, que provenían mayoritariamente de otras partes del país y poseían otros patrones culturales ajenos a los de Cajamarca. A pesar de compartir la misma ciudad, esta nueva relación no se caracterizó por ser necesariamente cercana ni armoniosa. Se construyeron urbanizaciones para funcionarios de alto nivel de la minera, los cuales tendían a constituir especies de guetos en la ciudad y no tenían mucha conexión con el resto de la población. Además, surgieron algunas disputas entre los trabajadores de la mina y la población, por ejemplo, por el uso de espacios públicos o la infraestructura social como canchas deportivas, servicios de salud, etcétera (Pérez, 2010).

Por otro lado, el crecimiento urbano trajo consigo problemas sociales. Uno de ellos fue el crecimiento del comercio sexual: los establecimientos que ofrecían servicios sexuales, como prostíbulos o *night clubs* aumentaron significativamente (Seifert, 2003). Igualmente, las actividades delictivas como asaltos, homicidios o pandillas se incrementaron. De la misma manera, aumentó el parque motorizado y, por ende, la congestión del tráfico vehicular. Además, la inmigración de los trabajadores de la minería provocó un incremento en el costo de vida que perjudicó a los habitantes tradicionales de Cajamarca (Pérez, 2010).

Asimismo, alrededor del tema del empleo se acumulaba un creciente descontento, pues las expectativas de la población no fueron satisfechas. Minera Yanacocha tenía un sistema administrativo

tercerizado, lo cual independizaba a una parte importante de trabajadores de pertenecer a la empresa; por la tanto, la contribución directa de empleo de la empresa minera era pequeña. Por ejemplo, en 1998 solamente figuraban 466 trabajadores directos (Kuramoto, 1999; Pérez, 2010; Tanaka y Meléndez, 2009).

Además, al ser un megaproyecto minero, Yanacocha requería mano de obra calificada, por lo que no se daba abasto solamente en Cajamarca y tenía que importarla. Al respecto, la minera sostiene que mantiene un compromiso de contratar, hasta donde les sea posible, a trabajadores profesionales y técnicos de Cajamarca. Por ejemplo, en un inicio, en 1993, solamente el 10% de la plana laboral era originaria de Cajamarca, mientras que para 2001 los trabajadores locales alcanzaban el 57% (Minera Yanacocha, 2001).

Consolidación de la minería en la región

La década de 1990, con el ingreso de la minera Yanacocha, fue un periodo de consolidación de la minería en Cajamarca. El crecimiento de las concesiones mineras otorgadas fue de 665,928.8 hectáreas en 1990 a 1'155,331 en 1999. La minería empezó a ganar más peso en la producción de la región. En 1990 la minería representaba apenas el 5.9% del Producto Bruto Interno (PBI) total de la región, sin embargo, este porcentaje fue aumentando: en 1995 fue 14.9%; en 1997 el 21.8% y en 2000 representó el 32.7%.

De esta manera, la actividad agropecuaria que solía representar el mayor porcentaje del PBI de Cajamarca, con un 42% de la producción total, para el año 2000 había sido desplazada por la minería y solamente representaba el 26.6% (De Echave y Diez, 2013).

Asimismo, Yanacocha tenía gran importancia para la economía nacional. De 1995 al 2000, Yanacocha produjo aproximadamente 37 toneladas de oro por año (Pérez, 2010). Para 1997 este acelerado ritmo de producción colocó a la minera como el primer productor de oro del país, con más del 42% de la producción nacional (Kuramoto,

1999). En 1996 y 1997 el Perú ocupó el primer lugar en la producción de oro en América Latina, en gran medida por la contribución de Yanacocha (Indaochea et al., 1998).

La RSC de Yanacocha y sus impactos

Desde el inicio de sus exploraciones, en 1992, la empresa minera Yanacocha manifiesta que ha implementado un programa de responsabilidad social externa, que incluyen actividades en favor de las actividades productivas, el acceso al capital y el acceso a servicios de educación y salud. (Minera Yanacocha, 2001) A continuación se presentarán resultados de la política social de la mina en sus primeros años (1993- 1999), así como voces disidentes de esos proyectos. Estos proyectos sociales se llevaron a cabo en coordinación con aliados externos, como las ONG y el gobierno regional (Minera Yanacocha, 2001).

Durante este primer periodo, estuvieron enfocados en el sector rural y se ejecutó el Programa de Desarrollo Rural (PDR), a cargo de la Gerencia de Relaciones Comunales y Desarrollo Rural de la empresa. El objetivo era impactar positiva y sostenidamente en las condiciones de vida de la población de las comunidades ubicadas en su área de influencia. Se desplegaron proyectos productivos, de infraestructura y de provisión de servicios. Desde el ámbito productivo, se buscaba reforzar las actividades agrícolas, ganaderas y forestales de las comunidades de la zona de influencia de Yanacocha.

En términos de desarrollo ganadero se proveyó de establos, créditos financieros y capacitación técnica y para promoción de empleo. El objetivo era incrementar la productividad de la actividad ganadera y lechera. Entre sus resultados se encuentra que para las familias beneficiarias se ha duplicado la producción de leche. Además, en términos de forestación, establecieron plantaciones forestales y silvopasturas. Con ello reportan que mejoraron la alimentación del

ganado, la provisión de leña a las familias y el ordenamiento territorial y conservación de suelos en las parcelas con bosques plantados.

Asimismo, para el desarrollo agrícola, se implementaron dos proyectos: uno de seguridad alimentaria, a través de lo cual se otorgaron créditos, semilleros y raciones diarias de alimentos y otro de mejoramiento de los sistemas de riego en comunidades, con lo que incrementaron la disponibilidad de agua para riego en el campo de cultivo. El impacto de los proyectos productivos puede llegar a ser controversial, pues también existen denuncias ambientales de los campesinos —detalladas anteriormente— que afectan su capital natural y, por ende, sus actividades agropecuarias.

También implementaron proyectos orientados a la generación de ingresos económicos, entre los cuales se encuentran programas de acceso a crédito y asistencia técnica. Por ejemplo, uno de sus proyectos fue el establecimiento de microempresas artesanales organizadas. Igualmente, desde el año 1995 realizaron un proyecto en la microcuenca de Porcón, a partir del cual se buscaba consolidar la actividad productiva y la generación de ingresos. Este proyecto fue implementado a partir del acuerdo al que llegó la comunidad y la minera después de la venta de las tierras. En general, la empresa sostiene que estos proyectos han dinamizado la economía campesina y las familias han aumentado en sus ingresos y capacidad adquisitiva.

Bury (2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA, a partir de un recojo de información de comunidades de la zona de influencia de Yanacocha, coincide en que los proyectos sociales han impactado positivamente en los campesinos. Los entrevistados de las comunidades reportan un incremento en sus capitales financieros. Según el autor, esto está relacionado con la venta de terrenos a la mina, una mayor venta de sus productos agrícolas y de ganado por un mejor acceso al mercado y al crédito. Sin embargo, señala que estos impactos han sido desiguales y aislados entre hogares y comunidades.

La empresa Yanacocha también invirtió en infraestructura, en términos de saneamiento básico rural, construcción de carreteras

e infraestructura educativa. Entre los impactos que recoge la minera están: un incremento en el acceso al agua potable de las familias atendidas (de 17.7% a 72%), la apertura de tres nuevas rutas para el acopio de leche fresca en Cajamarca y la construcción y mejoramiento de escuelas. Bury (2004), a partir de información de comunidades de la zona de influencia de la minera, rescata que la construcción de infraestructura ha mejorado el acceso de los campesinos a mercados locales y regionales para comercializar sus productos.

Yanacocha también reporta que apoyó en la provisión de servicios de salud, educación y gobernanza para las comunidades. Entre los servicios de salud se encuentra la capacitación de personal asistencial, la entrega medicinas y la organización de campañas de atención médica. Entre los servicios de educación, están los programas que permiten mejorar las condiciones del proceso de enseñanza-aprendizaje de niños y niñas que asisten a los centros educativos. Igualmente, brindaron capacitaciones de la gestión comunal, en la que ofrecieron herramientas de gestión para el desarrollo comunal y la gestión de las organizaciones campesinas. Todo este esfuerzo implicó un incremento en el capital humano, ya que mejoraron el acceso a la educación y a la salud. No obstante, estos impactos también han sido desiguales entre familias y comunidades (Bury, 2004)this paper evaluates how Newmont Mining Corporation's Minera Yanacocha (MYSA.

Por último, también existen voces disidentes con respecto a la política de responsabilidad social de la minera Yanacocha. De acuerdo con Tanaka y Meléndez (2009) existieron algunas deficiencias en la relación con la comunidad, las que se sustentan en una aproximación tradicional y asistencialista, en la que se tomaba ventaja de la enorme asimetría de poderes entre la empresa y los actores locales. Además, estos autores señalan que no existía una única postura respecto al relacionamiento con la población, sino que existían escisiones dentro de la empresa y una desvinculación entre las áreas de relación comunitarias y las áreas operativas de la empresa.

Asimismo, las prácticas de responsabilidad social también podían haber tenido consecuencias negativas. Bury (2004) sostiene que las prácticas de contratación y de manejo de los programas sociales no fueron transparentes, lo que llevó a un clima de desconfianza, diferenciación social y pérdida de capital social entre la familia campesina.

Este impacto es grave para las comunidades pues el capital social era un medio importante para conseguir recursos. Además, en su afán de llevar a cabo políticas de responsabilidad social y conseguir la licencia social, Yanacocha se convirtió en una especie de reemplazo del Estado, función que no le competía pero que terminó asumiendo, lo que provocó que ese comportamiento se tornara en político, en tanto clientelismo tradicional (Meléndez, 2009).

Igualmente, entre la organización social campesina existieron posturas que sostenían que la minera también había traído problemas sociales para las comunidades y como balance final su presencia había sido nociva para la población. Una de estas organizaciones es la Federación de Rondas Campesinas del Norte del Perú (FEROCAFENOP) que sostiene un aumento de problemas referidos a violencia familiar e incremento de deudas desde el ingreso de Yanacocha. La FEROCAFENOP también acusó a la minera de poseer malas prácticas ambientales y sociales, que esconden tras una "fachada" de responsabilidad social (Federación de Rondas Campesinas del Norte del Perú, 1999).

Conflicto del cerro Quillish en Cajamarca (2000-2004)

En 1999 Yanacocha hace públicos los avances de sus labores de exploración en Quilish y Cerro Negro, por lo que surgen protestas públicas de los campesinos cajamarquinos. Además, tanto la población urbana como la rural manifiestan su descontento por la contaminación de las aguas y los impactos sociales de la mina que perciben como negativos para el desarrollo local. De esta manera, en diciembre se

realiza una gran manifestación en Cajamarca, en donde se afirma que Minera Yanacocha no representa una fuente de desarrollo; por el contrario, se le acusa de despojar a los campesinos de sus tierras y haber creado problemas sociales. Los manifestantes bloquean la carretera y hay enfrentamientos entre los campesinos y las autoridades de la municipalidad. (Arana, 2002; Equipo Nizkor y Derechos Humanos Right, 2004).

En este periodo, la desconfianza de la población local respecto a Yanacocha va aumentando. Paralelamente, hay cambio en la política del gobierno regional, pues ingresa una nueva gestión, la de Jorge Hoyos Rubio (1999-2002) quien tiene una postura más confrontativa con la minera (Tanaka y Melendez, 2009). En este contexto, el conflicto empieza a centrarse en la expansión de la minera y, específicamente, en su intención de operar en el cerro Quillish, que contenía grandes depósitos de oro. El cerro Quillish es un área importante para Cajamarca pues incluye la presencia de microcuencas que abastecen a los ríos Porcón y Quilish, que, a su vez, suministran el 70% del total del agua de la población de la ciudad de Cajamarca.

A mediados del año 2000 los conflictos continúan, por lo que se instauran espacios de diálogo entre el Ejecutivo y los gobernadores regionales y provinciales; sin embargo, estas iniciativas fracasan. Entonces, el 5 de octubre la Municipalidad Provincial de Cajamarca declara como Zona Reservada Protegida Municipal Provincial al cerro Quilish y las cuencas de los ríos Grande y Porcón. Con este dispositivo legal, la municipalidad buscaba frenar el inicio de las operaciones de la minera en estas zonas, para as, proteger los acuíferos que alimentan al valle de Cajamarca y garantizar la calidad del agua que consumía la población (Arana, 2002).

Al siguiente año, 2001, las protestas de la población cajamarquina se intensifican: en marzo, los campesinos, con el apoyo de las comunidades urbanas, se manifiestan en la Plaza de Armas de Cajamarca y toman las vías de acceso a las minas. Por su parte, el alcalde interviene y convoca a un mitin para tratar el tema. Además, la municipalidad constituye la Comisión Multisectorial de Defensa Ambiental

de Cajamarca que se centra en la defensa de la ordenanza que protege el cerro Quilish. Como respuesta, la empresa minera instala una mesa de diálogo y utiliza los medios de comunicación para denunciar la manipulación política de la protesta ciudadana. Para agosto los pobladores realizan una marcha al cerro Quilish como forma de manifestación.

A inicios de 2002 la empresa minera interpone una acción de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca por la que busca la declaratoria de incompetencia de la municipalidad para crear zonas reservadas o áreas naturales protegidas. El caso es llevado a los tribunales de justicia de Cajamarca, los que desestiman la acción de amparo. Ese mismo año, la postura del gobierno regional también da un giro pues ingresa un nuevo presidente regional, Luis Pita, y un nuevo alcalde provincial de Cajamarca, Emilio Horna. Estos firman un acuerdo con Yanacocha, por el cual permiten retomar los trabajos de exploración en el cerro Quilish, a cambio de que se realicen estudios hidrológicos e hidrogeológicos con participación de la población.

En ese año, también se empieza a intentar espacios de diálogo para el conflicto de Quillish: desde la Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) del Banco Mundial se crea una Mesa de Diálogo y Consenso de Cajamarca. Además, desde el Comité Transitorio de Administración Regional (CTAR) se intenta constituir una mesa de diálogo. Sin embargo, estos espacios son ineficaces o son interrumpidos. Paralelamente, el Poder Ejecutivo nacional funda una Comisión Ambiental Regional (CAR) de Cajamarca, encabezada por la Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), con el mandato de desarrollar una política ambiental regional, más allá de la solución de conflictos puntuales. No obstante, estos nuevos organismos se superponían a otras instituciones que ya existían y duplicaban sus funciones, por lo que tampoco resultan muy eficientes (Tanaka y Meléndez, 2009).

Al siguiente año, en mayo de 2003, el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció sobre la Ordenanza Municipal que declaró el cerro Quilish como zona intangible. Según el TC, el alcalde tenía competencia

para emitir dicha ordenanza, pero como fue realizada posteriormente al otorgamiento de la concesión por parte del gobierno central, carecía de validez. Adicionalmente, solicitó a Yanacocha realizar una evaluación del impacto ambiental de su operación en Quilish. De esta manera, el 14 de julio de 2004, el MINEM emitió una resolución que autorizó a Yanacocha a iniciar sus actividades de exploración en el cerro Quilish.

La población de Cajamarca se manifestó en contra de la aprobación de la exploración en el cerro Quillish. En septiembre de 2004, se congregaron agricultores, ronderos y estudiantes para protestar en la ciudad de Cajamarca. Además, un grupo de campesinos tomaron el cerro Quilish, buscando impedir las actividades de exploración de Yanacocha. Los alcaldes provincial y regional apoyaron las manifestaciones. Ante la necesidad de negociación en el conflicto, del 10 al 15 de septiembre de 2004 se abrió un proceso de negociación entre la población cajamarquina, Yanacocha y el Estado.

Uno de los mecanismos de diálogo fue la creación del Comité Cívico Unitario para la Defensa de la Vida y del Medio Ambiente en Cajamarca, con la participación de representantes estatales —gobierno regional y municipalidad provincial—, sindicatos, la Universidad Nacional de Cajamarca, frentes estudiantiles y rondas campesinas. Paralelamente, las movilizaciones continuaron: el 15 de septiembre se acató un paro en Cajamarca con un aproximado de 40 mil manifestantes y bloqueos de vías y carreteras en toda la región. Como respuesta a la contundencia de las protestas, el 16 de septiembre el MINEM deja sin efecto la anterior norma que autorizaba la continuación de la exploración de Yanacocha, por lo que está ya no se lleva a cabo.

La magnitud de las protestas impactó en la estrategia de relacionamiento comunitario de Yanacocha. Según las evaluaciones de la propia empresa, antes del conflicto de Quilish, la relación con las comunidades de influencia había seguido una lógica dispersa y reactiva, concentrada en la donación pequeñas obras como "compensación" y realizando proyectos en respuesta a los conflictos, por lo que

se caía en una suerte de clientelismo. Por lo tanto, Yanacocha decidió virar a una política de relaciones comunitarias guiada por una lógica de desarrollo para Cajamarca y realizarla mediante la articulación con otros espacios institucionales de promoción del desarrollo y actores como el Estado y la sociedad civil (Tanaka y Meléndez, 2009).

Dentro de la nueva política de relacionamiento comunitario de Yanacocha, se encuentra la fundación de la Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC), organización corporativa dedicada a promover el desarrollo humano sostenible en zonas rurales y urbanas de la región Cajamarca. Fue creada como parte del programa de responsabilidad social de Yanacocha en 2004. Su objetivo es promover programas y proyectos que, aprovechando los beneficios de la minería, generen impactos que trasciendan la vida operativa de la mina. Los socios de ALAC son representantes de las compañías titulares de la minera y son, a su vez, los que la auspician (ALAC, s/f).

Además, un aspecto fundamental para la Asociación es la articulación con otras instituciones, por lo que trabaja con organizaciones públicas —municipios regionales y locales— y organizaciones privadas — ONG, cooperación internacional y universidades–. Esta asociación tiene tres ejes de trabajo: 1) Educación, en el que busca contribuir en la mejora de la calidad y equidad educativa en Cajamarca, con énfasis la zona rural: 2) Desarrollo de capacidades productivas y empresariales, en el que desarrollan y fortalecen capacidades en gestión organizacional, empresarial, productiva y comercial para los productores, miembros de organizaciones de base, emprendedores y empresarios cajamarquinos; 3) Agua e infraestructura, enfocada en articular con los sectores públicos y privados para orientar las inversiones hacia una mejora sustancial de la calidad de vida de la población, con prioridad en la gestión del agua (ALAC, s/f).

A continuación, se presenta la Tabla 4 como resumen de los factores o hechos vinculados con la gestión de conflictos socioambientales diferenciados en los tres momentos de la trayectoria institucional del caso Yanacocha.

Tabla 4. Resumen del caso 1: Yanacocha en Cajamarca (momentos en la trayectoria institucional según el enfoque de sistemas)

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES				
ENTRADAS (INPUTS)	Compra y titulación inadecuada de tierras	Contaminación del agua y animales	Vida cotidiana local impactada por campamento minero y trabajadores con diferentes valores y costumbres.	Débil presencia del Estado. Niveles de gobierno en contradicción. Gobierno provincial en contra de la inversión. Yanacocha con poder para generar altas expectativas. ONG nacionales e internacionales apoyando los derechos e intereses de las comunidades.
TRANS-FORMACIÓN (THROUGHPUT)	Conciliación entre minera y comunidad sobre las condiciones de compra de tierras.	Campañas de comunicación y difusión para desmentir las acusaciones de contaminación.	Minera modifica estrategia de relacionamiento con las comunidades. Se crea Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) para promover el desarrollo sostenible. Minera implementa políticas de responsabilidad social. Restructuración de la organización interna de la empresa minera.	Se construyen alianzas con actores externos, el gobierno regional, determinadas ONG y acuerdos con la comunidad luego de resolver el conflicto por la compra de tierras para promover proyectos de desarrollo. Se señala que estos esfuerzos se hicieron bajo relaciones tradicionales y de carácter asistencialista por asimetría en las relaciones de poder entre la empresa y las poblaciones campesinas.

SALIDAS (OUTPUTS)	Demanda de terrenos elevó los precios de tierras agrícolas. Un sector de campesinos a pesar de obtener dinero por la venta de sus terrenos no pudo adquirir nuevos. Solo para campesinos de las altas zonas la venta fue favorable pues sus tierras no eran aptas para la agricultura.	Paralización de nuevas inversiones en el Cerro Quilish y Conga por un importante sector de la población que piensa que la minería no trae desarrollo, pocos se benefician y contamina el ambiente.	Incremento del costo de vida, mayor congestión vehicular, aparición del comercio sexual y las actividades delictivas, nuevas urbanizaciones para las nuevas clases altas originadas por la minera sin conexión con los espacios urbanos tradicionales. Implementación de diversos proyectos productivos y sociales han dinamizado la economía campesina y las familias han aumentado en sus ingresos y capacidad adquisitiva, aunque de manera desigual. En 1993 los trabajadores originarios de la región Cajamarca representaban solamente el 10% de la planilla mientras que para el 2001, los trabajadores originarios alcanzaban el 57%. La minería al año 2000 representó el 42% del PBI regional desplazando a la actividad agropecuaria tradicional (26.6%).	Yanacocha en su afán por acelerar procesos de aceptación social y crecimiento en la inversión extractiva termina asumiendo funciones del Estado, provocando un carisma político desde el clientelismo tradicional.

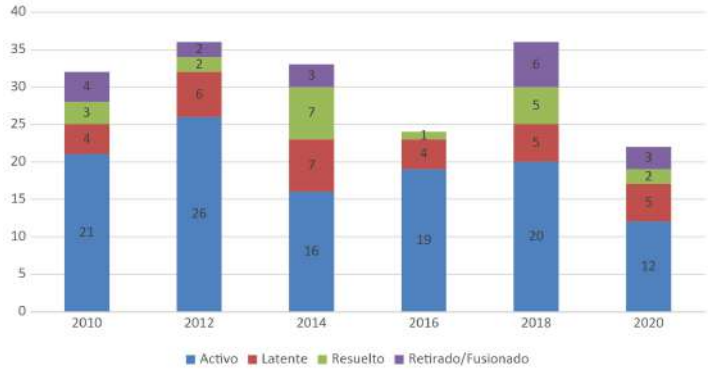
Fuente: Elaboración propia.

Caso 2: la compañía minera Antamina, el Estado y las comunidades de influencia (1996- 2021)

La información que se presenta corresponde a las relaciones de la empresa minera Antamina, el Estado y las comunidades de influencia a partir de su entrada (1996) hasta la actualidad. Primeramente, se describirá el proyecto y las comunidades en las que impacta. Luego, se presentará una cronología de la política de RSC de Antamina y su gestión de los conflictos con las comunidades de influencia, así también, se presentará la gestión estatal de los réditos mineros. Las fuentes que se han utilizado son de literatura académica y revisión de archivos de la empresa minera.

De igual manera que en el primer caso presentado, a continuación, se incluye el Gráfico 6 con información sobre los conflictos sociales en la región Ancash correspondiente a los años 2010-2020, territorio donde funciona la minera Antamina. La información sobre la cantidad de conflictos sociales también se presenta diferenciándolos por su estado activo, latente, resuelto o retirado/fusionado.

Gráfico 6. Conflictos sociales según estado del conflicto en Áncash, 2010-2020



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia[5].

[5] En 2010 la Defensoría del Pueblo solo tomó en consideración activo, latente, resuelto y retirado por lo que no se toma en consideración la categoría fusionada.

El proyecto Antamina y las comunidades de la zona de influencia

La minera Antamina está ubicada en el distrito de San Marcos, provincia de Huari en la región Áncash, a 200 kilómetros de la ciudad de Huaraz. Se ubica a una altitud promedio de 4,300 msnm en una zona geográficamente accidentada, entre la Cordillera Blanca y la Cordillera Huayhuash. Las operaciones de la mina incluyen al puerto de embarque Punta Lobitos, ubicado en la provincia costera de Huarmey. Antamina es un depósito polimetálico que contiene cobre, zinc, plata, molibdeno y bismuto. La minera puede ser considerada un proyecto de gran minería: es la tercera mina de zinc más grande del mundo y la séptima de cobre (Huber, 2009), es uno de los mayores productores peruanos de concentrados de cobre y zinc y una de las diez minas más grandes del mundo en términos de volumen de producción (Antamina s/f.a).

El hallazgo del yacimiento de Antamina se remonta al siglo XIX y, desde ese entonces, fue explorado por diversas compañías y empresarios mineros. Durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, el Estado expropió su concesión y su explotación permaneció en la cartera de una compañía estatal hasta 1993, cuando inició su proceso de privatización. En 1996, finalmente la concesión fue entregada a las compañías canadienses: Rio Algom Ldt. e INMET Mining Corporation, que constituyeron la Compañía Minera Antamina (en adelante, CMA).

A través de su historia CMA ha pasado por varios titulares, cesiones y adquisiciones, de tal manera que el consorcio que conforma la Compañía Minera Antamina está actualmente compuesto por Glencore, con el 33.75% de las acciones; BHP Billiton, 33.75%; Teck, 22.5%, y Mitsubishi, 10% (Antamina, s/f.a).

En 1996 la CMA firmó el contrato con el Estado para iniciar sus operaciones y hasta 1997 realizó las actividades de exploración. El siguiente año se presentaron los estudios de factibilidad e impacto ambiental del proyecto, los cuales fueron aprobados ese mismo año. Hasta finales de 2001 se realizaron las actividades de construcción

de la mina y posteriormente se inició la producción comercial y la inauguración oficial de la explotación minera. Las operaciones se realizan en dos áreas principales en la región de Áncash: en la parte alta del distrito de San Marcos y sus cercanías donde se ubica una mina de tajo abierto, una planta concentradora, un depósito de relaves; tres botaderos de desmonte y un campamento minero; y en el distrito de Huarmey, donde está un puerto para el embarque de concentrados.

La zona de influencia directa de la minera se encuentra en la región de Áncash, en las provincias de Huari (distritos de San Marcos, Chavín de Huántar, Huachis y San Pedro de Chana) y en la provincia de Huarmey. Además, son consideradas zonas de influencia operativa las provincias de Bolognesi (distritos de Huallanca, Aquía, Chiquián, Cajacay, Antonio Raimondi, Colquioc, Huayllacayán— y Recuay —distritros Catac, Pampas Chico, Marca, Llacllin y Pararín). La región de Áncash, donde se encuentra la minera, tiene una larga tradición de minería y es la quinta región con mayor proporción de su territorio concesionado a la minería (42.4%) (EJAtlas, s/f).

Como hemos señalado, los yacimientos de Antamina se encuentran en San Marcos, provincia de Huari, región Áncash. Esta zona podría ser caracterizada como pobre y con bajos índices de desarrollo. Antes de iniciar el proyecto, un 93% de los hogares tenía por lo menos una necesidad básica insatisfecha (MINEM, 1998) Para el año 2000, de acuerdo con el Mapa de Pobreza de Foncodes, el índice de pobreza absoluta del distrito era de 62.52%, mientras que el de pobreza relativa era de 39.50%, además, un 90% de la población no tenía electricidad (Huber, 2009) Para 2006, el IDH de San Marcos era de 0.5292, lo que lo ubicaba en el puesto 1,207 entre los 1,828 distritos del país (Huber, 2009).

La zona de influencia directa de Antamina es, principalmente, campesina, predominan las actividades agrícolas y ganaderas tradicionales. En las partes altas de los valles la principal actividad productiva es la ganadería de ovinos y vacunos, mientras que en las zonas intermedias y bajas se cultivan diversos productos para

el comercio y el autoconsumo. Debido a que es una zona de difícil acceso, se ha mantenido relativamente aislada del resto del país y carece de un centro urbano que articule mercados (Portocarrero, Sanborn, y Camacho, 2007). Asimismo, tiene una población mayoritariamente quechua: para 1998, el 84.1% de los residentes de la provincia de Huari tenía como lengua materna el quechua (MINAM, 1998).

Una cronología de las relaciones entre Antamina y el Estado con las comunidades de su zona influencia

Desde el inicio de sus actividades, en 1996, Antamina ha incorporado iniciativas de RSC. Estas iniciativas incluyen la formación de mesas de diálogo con las comunidades afectadas por sus operaciones, proyectos de desarrollo con tales comunidades, diálogo y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades y la creación de su propia fundación donante. A comparación con otros megaproyectos de minería, Antamina ha tenido pocos conflictos, de corta duración y con poca magnitud de violencia. Asimismo, la entrada de Antamina significa un reto para la administración de los réditos mineros a nivel estatal regional y local, así como en lo que respecta a la gestión de conflictos socioambientales.

A continuación, se analizará la relación de la empresa, el Estado y las comunidades del área de influencia, desde sus inicios hasta la actualidad. Desde la empresa, se presentará cómo ha ido evolucionando sus políticas de RSC a través de los años y cuáles fueron los mecanismos para resolver o mitigar los conflictos. Por su parte, desde el Estado se presentará su gestión de los conflictos entre empresa y comunidades y su administración de los réditos mineros. De acuerdo con Portocarrero, Sanborn y Camacho (2007), se han dividido las etapas en tres: exploración y construcción, inicio de operaciones y llegada del canon minero.

Exploración y construcción (1996- 2000)

Esta primera etapa abarca la entrada de Antamina a Áncash, data desde la firma del contrato con el Estado en 1996, hasta la finalización de sus actividades de exploración y construcción en 2001. Desde esta etapa, la CMA empieza a implementar políticas de RSC en sus actividades. Sin embargo, esta política recién está en construcción y cuajándose en la compañía, por lo que se cometen algunos errores en su aplicación. Además, existe la necesidad de cumplir con los objetivos operativos y con exigentes cronogramas, lo que dificultaba aún más las políticas de RSC. Durante los primeros años existe una relativa armonía entre la compañía y las comunidades de la zona de influencia, aunque también empiezan a gestarse tensiones entre estos actores.

La CMA se comprometió en adoptar políticas de responsabilidad social desde los inicios del proyecto. En 1996 la minera adoptó el Código de Responsabilidad Social del International Council on Mining and Metals (ICMM), a través de ello, se comprometió a respetar principios como el respeto del individuo, su cultura y costumbres; integrar los objetivos de desarrollo sostenible a sus operaciones y mantener un proceso permanente de comunicación y consulta con las comunidades locales y sus autoridades (Huber, 2009) Con tales antecedentes, cuando la CMA se presentó por primera vez en el distrito San Marcos en 1996, tuvo un discurso de responsabilidad social y prometió inversiones sustanciales en la zona. Por ello, el proyecto fue bien recibido por la población y empezar a gestarse expectativas en torno a él (Huber, 2009; Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007).

La CMA empezó a incorporar políticas sociales desde la elaboración de su Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en el cual no solo se comprometió a respetar las normas legales peruanas sino también cumplir con los altos estándares internacionales en materia social y ambiental. Aunque el Estado no lo requería legalmente, el EIA incluyó un Plan de Desarrollo Comunitario que contemplaba una serie de acciones sociales que la empresa llevaría a cabo en su zona

de influencia. Cabe señalar que Antamina esperaba recibir financiamiento del Banco Mundial, por lo que era obligatorio que cumpliera con sus lineamientos sociales y ambientales, como desarrollar estrategias de responsabilidad social y evitar conflictos sociales por sus posibles costos (Kang, 2012) No obstante, el Plan de Desarrollo Sostenible fue suspendido en 1998 debido al cambio de accionistas, lo que causaría que no se desembolsara la totalidad de recursos comprometidos para la ejecución del Plan.

La compra de tierras

Para iniciar sus operaciones, la CMA necesitaba una extensión de alrededor de 7,000 hectáreas en el distrito San Marcos que pertenecía a las comunidades de Huaripampa y Angoraju-Carhuayoc y era propiedad privada de algunas familias. La compra de tierras fue un proceso que se realizó desde noviembre de 1997 hasta septiembre de 1998. Además del desembolso económico por las tierras, la empresa había elaborado una política de reubicación donde ofrecía sustituir las tierras compradas a los dueños por otras similares.

Las negociaciones empezaron con la comunidad de Huaripampa. Estas transcurrieron en un ambiente de armonía y la comunidad aceptó fácilmente las propuestas de la minera respecto al precio de los terrenos (US$ 934,800 en total), el plan de reubicación, y algunas promesas verbales de proyectos de desarrollo. Sin embargo, algunos aspectos de estas negociaciones generaron tensiones entre la comunidad y el proyecto minero. En primer lugar, el dinero obtenido de las negociaciones no se invirtió en proyectos productivos que hubieran generado ingresos para la comunidad, sino, mayoritariamente, en símbolos de estatus como una antena parabólica, una camioneta 4x4 y una plaza de toros; aunque también se utilizaron los fondos para construcción de infraestructura como la edificación de una posta médica, un colegio y obras de electrificación y mejoramiento de la carretera de acceso a los centros poblados.

En segundo lugar, las inversiones se hicieron sin vigilancia comunal ni asesoramiento técnico. La dirigencia de la comunidad invirtió el dinero sin fiscalización de la asamblea comunal. Por su parte, CMA no cumplió con su compromiso de asesorar y fiscalizar las inversiones debido a la oposición de la propia dirigencia y a la falta de recursos humanos de la empresa. Cabe señalar que la empresa recién estaba empezando su funcionamiento y en ese entonces sus directivos no contaban con la preparación necesaria para relacionarse adecuadamente con sus interlocutores en las comunidades (Huber, 2009) Por ejemplo, la CMA pensó que después de la compra de tierras se había terminado la relación con la comunidad, pero desde la perspectiva de la comunidad, la compra de tierras significaba la instauración de un relación más duradera, a través del regalo y la reciprocidad (Salas, 2002).

Como consecuencia, la inversión de la compra de tierras fue rápidamente gastada y a solo un año después de la firma del contrato solo quedaban US$ 40,000 de los US$ 934,800 otorgados. Igualmente, no se pudo dar un reporte adecuado de los gastos y la comunidad no percibió mejoras considerables en su nivel de vida. Así, se generaron una serie de tensiones entre la comunidad, los dirigentes comunales y la empresa (Huber, 2009; Portocarrero, Salas y Camacho, 2007) Estas tensiones se fueron acumulando y la empresa tuvo que lidiar con ellas más adelante.

Posteriormente, se llevaron a cabo las negociaciones con la otra comunidad campesina, Angu Raju Carhuayoc. Esta comunidad tenía un nivel más alto de instrucción y además, había observado la experiencia de Huaripampa, por lo que los comuneros estaban más preparados para negociar con la compañía. Las negociaciones se llevaron a cabo en un clima marcado por la desconfianza por parte de la comunidad y el deseo de conseguir mejoras en la oferta de la empresa. En junio de 1998, CMA pagó US$ 452,000 a Carhuayoc por las tierras adquiridas, el mismo precio por hectárea que había pagado en Huaripampa. No obstante, Carhuayoc también consiguió un convenio de desarrollo con la empresa y la adquisición de un fundo

en reemplazo de los terrenos vendidos. Con el dinero recibido, la comunidad empezó a comprar una flota de maquinaria y obligó a la empresa a que los incorporen como sus proveedores.

Por otro lado, las negociaciones para la compra de tierras de propietarios privados también resultaron complicadas. Estos terrenos no se encontraban debidamente saneados y no contaban con título de propiedad. Por ello fue necesario hacer una coordinación con el Catarasto rural para poder obtener la titulación de las tierras y poder comprarlas. Como esta era la etapa inicial del proyecto Antamina, los directivos preferían que se hiciera lo más rápido posible para ahorrar costos; por lo tanto, el proceso de titulación de los terrenos duró tan solo unos meses. La rapidez del proceso y el desconocimiento de la realidad cultural de la zona por parte de la empresa generaron que se cometieran errores en la compra de tierras de propiedad privada.

En primer lugar, solo se consideraron a los propietarios presentes en las tierras, sin tener en cuenta los patrones de residencia estacional que los propietarios tenían en las zonas altoandinas. En segundo lugar, solamente se compensó a la familia nuclear que tenía la posesión de la tierra mas no a la familia extensa, sin respetar el derecho de otros parientes que también eran propietarios debido a las herencias (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007). Como resultado, el proceso de compra de tierras generó diversas disputas dentro de la organización social entre residentes, propietarios y pastores, entre familias y también al interior de las familias (Salas, 2002).

El Proceso de reubicación[6]

Hacia inicios de 1999 el proyecto de construcción de Antamina cambió, por lo que en febrero de 1999 el Plan de reubicación se convirtió en el Programa Acelerado de Reubicación (PARU), lo cual redujo el tiempo para reasentar a las 53 familias de un año a 90 días. Para este

[6] La información de este acápite se ha recogido de Huber (2009) y Portocarrero, Sanborn y Camacho (2007).

programa se lleve a cabo en un lapso tan corto fue necesario movilizar una gran cantidad de recursos de la empresa, emprender complejas negociaciones con las comunidades y transar extrajudicialmente los acuerdos.

Los cambios en el proyecto provocaron que los terrenos que se había separado para los comuneros ahora estuvieran designados para la construcción. El corto lapso de tiempo hizo imposible encontrar otras tierras adecuadas y la empresa decidió ofrecer una compensación monetaria de 30.000 dólares por la reubicación, manutención de seis meses y el compromiso de brindarles asesoría técnica. La comunidad aceptó las condiciones y se procedió al PARU.

A pesar del acuerdo inicial surgieron conflictos entre los pobladores y la compañía, pues no se tomó en cuenta los aspectos culturales y sociales de la comunidad ni se contó con una documentación social del proceso. Durante el proceso de reubicación, Antamina no tomo en cuenta los arreglos sociales que tenían las comunidades con sus territorios, por ejemplo, las jerarquías entre los dueños de las tierras y sus pastores, las formas temporales de residencia y los derechos de los familiares ausentes.

La empresa tampoco contó con una línea de base para la reubicación, de modo que la selección de los beneficiarios conllevó varios errores, hubo reclamos de pobladores que señalaban ser reconocidos como reubicados y aumentaron los conflictos entre familiares. Igualmente, la compensación fue una inyección de liquidez inesperada y rápida para una población rural, que no tuvo la debida orientación acerca del manejo del dinero —la empresa no cumplió con la promesa de asesoramiento técnico–por lo tanto, muchas familias perdieron la liquidez muy rápido y no lograron invertir el dinero.

A partir de 1999 empezaron a producirse tensiones entre la empresa y la población del distrito de San Marcos en torno al proceso de reubicación y la compra de tierras. Hacia finales de 1999, con el objetivo de resolver los conflictos, la empresa instaló una Oficina de Relaciones Comunitarias en San Marcos. De manera paralela, representantes de San Marcos enviaron cartas de protesta a autoridades

nacionales e internacionales. El Banco Mundial fue el único destinatario que reaccionó y en mayo del 2000 el distrito recibió la visita de una comisión del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), el cual reconoció que CMA había cumplido con la mayoría de los requisitos del Banco Mundial acerca del proceso de reubicación, pero también detectó algunas deficiencias y expresó una serie recomendaciones.

En respuesta a estas recomendaciones, la compañía encargó estudios a Thompson Consulting y al Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) para evaluar el proceso de reubicación. Ambas instituciones señalaron que la minera no cumplió adecuadamente con los estándares de reubicación del Banco Mundial y propusieron nuevas medidas para que se produjera un cierre social del mismo. Otra consecuencia de la visita del Banco Mundial a Antamina fue un cambio a nivel organizacional, ya que se decidió dividir el Área de Relaciones Comunitarias en dos jefaturas: la de Relaciones Comunitarias, que se dedicaría a gestionar los conflictos, y la de Desarrollo Comunitario, que se encargaría de realizar proyectos de desarrollo.

Inicio de las operaciones (2001- 2005)

La segunda etapa de la Antamina se ha definido desde 2001 con el inicio de las operaciones de la minera hasta 2004, antes de que empiecen las transferencias por el canon minero. En esta etapa la minera debe afrontar los conflictos que se gestaron en la etapa anterior, consolidar su estrategia de RSC, y anticipar y manejar el impacto social y ambiental de sus operaciones. (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007) A partir de las experiencias en la exploración y construcción, la minera recoge los errores cometidos y busca corregirlos para mejorar sus políticas sociales y el relacionamiento con las comunidades del área de influencia. Asimismo, en esta etapa existen conflictos con estas comunidades, aunque la empresa se encuentra con mayores herramientas para afrontarlos y estos terminan siendo resueltos.

Las tensiones entre la minera y los pobladores que empezaron a gestarse en la etapa anterior, así como las altas expectativas que se generaron y que no llegaron a cumplirse por una política de información poca transparente, hizo que los directivos de la empresa adoptaran una serie medidas cuando se inauguraron las operaciones comerciales (Huber, 2009) En primer lugar, los funcionarios reconocieron públicamente haber incurrido en errores involuntarios. En segundo lugar, se promovieron mecanismos de consulta e incorporación de *stakeholders* locales (organizaciones sociales, dirigentes comunales y autoridades regionales) como mesas de diálogo y concertación. En tercer lugar, se planificaron un conjunto de proyectos de desarrollo en colaboración con las autoridades locales, comunidades campesinas y organizaciones sociales, a través de las mesas de concertación establecidas (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007).

El conflicto con Huarmey

Además de las tensiones con la población de San Marcos, Antamina tuvo conflictos con la población de Huarmey, debido a cambios del proyecto. El puerto de Huarmey fue escogido por Antamina como puerto de embarque para la exportación de los minerales. Huarmey es una provincia de Áncash cuyos pobladores se dedican, principalmente, a la pesca y agricultura. A diferencia de San Marcos, esta provincia posee una integración considerablemente mayor al mercado y un mejor nivel de vida (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007). En un principio, el transporte de minerales se daría a través de la construcción de una carretera hacia un puerto de Huarmey. En marzo de 1998, se presentó públicamente esta opción en el EIA.

Cuando Antamina se presentó ante Huarmey, se mostró como una empresa moderna y con pretensión de relacionarse de manera horizontal y transparente con las autoridades, los gremios, las organizaciones sociales de base y la población en general. Igualmente, la propuesta de la construcción de un puerto y de una carretera generó

expectativas en la población, que las veían como una posibilidad de mejorar el intercambio con la zona de Huaylas y Conchucos, así como una oportunidad para que la ciudad de Huarmey tenga un mayor flujo turístico.

Sin embargo, el uso de la carretera para el transporte de los minerales ponía en riesgo la conservación del Parque Nacional de Huarmey. Entonces, actores interesados en la conservación del parque como la Unesco y el Instituto de Montaña propusieron una revisión del plan inicial del proyecto Antamina y una reconsideración del uso de la ruta. Producto de ello, la compañía decidió cambiar su ruta por carretera por la construcción de un mineroducto para transformar los metales. De esta manera, la minera logró ganar la confianza de un sector de la comunidad conservacionista internacional, así como del Banco Mundial y sus futuros acreedores.

No obstante, la cancelación de la carretera causó el rechazo de la población de la Huarmey, ya que se perdían los beneficios económicos de la carretera; además, mostraban preocupación por las consecuencias ambientales del mineroducto. Como se ha mencionado, la principal actividad de Huarmey era la pesca y la agricultura, por lo que se empezó a cuestionar el impacto que tendría el mineroducto sobre el mar y las áreas de cultivo. A finales del 2000, la Federación de Pescadores en Huarmey presentó una queja al Banco Mundial con el fin de denunciar la falta de un proceso de consulta y transparencia sobre los impactos ambientales del mineroducto.

Paralelamente en Huarmey se había formado un Frente de Defensa que pretendía representar a los pobladores y denunciar las irregularidades en torno al mineroducto. Este encargó estudios a la Universidad Nacional del Santa y una consultora de ingeniería, los que observaron que la minera no precisó la cantidad de sustancias químicas que emplearía durante el concentrado y filtrado del mineral, el volumen de agua que se utilizaría diariamente para el transporte, ni la ubicación de las reservas de agua. A partir de estos informes, el Frente de Defensa demandó la intervención del Banco Mundial.

El descontento que se acumulaba en el Frente de Defensa explotó en un paro regional organizado por el mismo el 16 de mayo de 2001. El objetivo era manifestar su oposición y rechazo al mineroducto de Antamina, que por esa fecha había llegado al puerto y, según los manifestantes, amenazaba con contaminar el mar y los suelos del valle. El frente organizó un segundo paro regional durante el 19 y 20 de junio del mismo año, en donde participaron activamente el alcalde provincial y la Iglesia católica local. Este paro incluyó el bloqueo de las carreteras locales y la Panamericana Norte. En esta ocasión, un grupo de pobladores, liderado por el párroco de la ciudad, retuvo al vicepresidente de Asuntos Corporativos de Antamina en la Plaza de Armas durante algunas horas.

Frente a estos acontecimientos, el Estado y la compañía iniciaron esfuerzos para formar espacios de diálogo entre estos y la población de Huarmey. Desde el Estado, el CONAM convocó en junio de 2001 a una reunión técnica multisectorial, entre los representantes de ministerios, organizaciones sociales, la municipalidad de Huarmey, las ONG, la Universidad Nacional del Santa y la Iglesia. Producto de la reunión se acordó conformar una Comité Técnico Multisectorial (CTM), el cual fue creado en agosto del mismo año. El comité era presidido por el CONAM, estaba integrado por dieciséis instituciones y funcionó hasta noviembre de ese año.

Por su parte, Antamina tomó decisiones para mejorar su relación con los actores locales. Se incluyó a Huarmey como parte de su área de influencia y, al igual que en San Marcos, se institucionalizó su presencia en la zona al crear un área de relaciones comunitarias para el manejo de la crisis social y otra de desarrollo comunitario para promover mesas sectoriales de concertación en donde se elaborarían proyectos de desarrollo. Adicionalmente, se creó la Gerencia de Comunicaciones, que desarrollaría una estrategia de comunicación que permitiera mejorar la percepción negativa que se tenía de la empresa. La estrategia consistió en propiciar y mantener una comunicación abierta entre la población local y el equipo de relaciones comunitarias. Entre sus actividades destacaban la aparición

de los funcionarios de relaciones comunitarias en medios locales y la publicación de una revista informativa en la que se difundían los esfuerzos en favor del desarrollo local.

Producto de la iniciativa de la empresa Antamina y las recomendaciones del CTM —descrito anteriormente— se creó el Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización de Huarmey (CMVFH), el 10 de diciembre de 2001. El CMVFH estaba conformado por dieciséis organizaciones sociales, organismos del Estado y la CMA.

Entre sus funciones se encuentra coordinar la participación ciudadana en las labores de monitoreo, vigilancia y fiscalización ambiental e institucionalizar un canal de diálogo entre la población, las autoridades y la minera. Bajo el liderazgo de este comité se establecieron tres mecanismos participativos: el monitoreo conjunto de la calidad del agua, las presentaciones públicas sobre temas ambientales, y la atención y resolución de quejas ambientales. La creación de este comité logró reducir parcialmente el conflicto en torno al impacto ambiental de Antamina en Huarmey.

Luego, en el campo socioeconómico, la CMA promovió la formación de las mesas de desarrollo y de concertación para de conocer mejor las demandas sociales y económicas del entorno, priorizar los proyectos de desarrollo sostenible y canalizar sus recursos a través de dichos espacios. El papel de la empresa en estas mesas sería el de facilitador y promotor del desarrollo económico, identificando prioridades, comprometiendo sus recursos y gestionando inversiones de terceros. Así, en septiembre de 2002 se constituyó la primera Mesa de Desarrollo de Pesca, en la cual participaron asociaciones gremiales e instituciones públicas y privadas. En ella se trabajaron proyectos productivos, cofinanciados por Antamina y la cooperación internacional.

A finales de 2002 se creó la Mesa de Concertación de la Provincia de Huarmey, que se dedicó a la elaboración del Plan Estratégico de la Provincia hasta 2015. Posteriormente se creó la Junta de Usuarios del Distrito de Riego, la Mesa de Salud y el Comité Distrital de Desarrollo de la Educación. Para esta fecha se había constituido nueve espacios

de concertación en Huarmey. De esta manera, la intervención de Antamina y de organismos del Estado para crear espacios de diálogo provocó que se redujera considerablemente la oposición del proyecto en Huarmey.

A pesar de que la oposición de la población de Huarmey al proyecto minero se redujo, todavía existieron algunos conflictos más. A mediados de 2001, Antamina anunció que el monto invertido en proyectos sociales en favor de las comunidades de su zona de influencia era menor que el que habían anunciado en su EIA. Por ende, tenía que pagar una penalidad del 30% de la diferencia entre lo que prometió invertir y lo que realmente invirtió. A comienzos de 2002 se anunció que el monto de dicha multa sería de 111.5 millones de dólares.

El gobierno central, mediante una serie de decretos de urgencia, dispuso que el monto se gastara en obras. No obstante, no se consideró las demandas del Frente de Defensa. Esto impulsó al frente a organizar otro paro regional para el 9 y 10 de mayo de 2002. Los pobladores bloquearon algunos tramos de la Panamericana Norte, a pesar de la intensa represión policial. Después de estos hechos, el gobierno emitió un decreto supremo de emergencia comprometiéndose a invertir 16 millones de dólares en Huarmey, lo cual fue considerado por los pobladores como una gran victoria.

Finalmente, el 5 de agosto Antamina pagó al Estado la penalidad, con la que se creó el Fondo de Inversión para el Desarrollo de Áncash (FIDA), administrado por el Consejo Nacional de Descentralización y monitoreado por la empresa. En esta ocasión también hubo protestas del Frente de Defensa por esta acción, el 26 de mayo de 2003 se organizó un paro provincial indefinido en nombre de la reivindicación de la defensa de la vida y el medioambiente, la demanda de construcción y asfaltado de la carretera Huarmey-Aija-Recuay y que el gobierno invierta los 16 millones prometidos para Huarmey. Los espacios de diálogo que habían sido fomentados por Antamina lograron acuerdos rápidos para solucionar sus demandas. Además, paralelamente, aconteció el debilitamiento del tejido social del frente, por lo que se atenuaron las protestas.

La Asociación Áncash

Algunos estudios contratados por Antamina demostraron que la mayoría de habitantes de las comunidades de su zona de influencia estaba descontenta con sus condiciones de vida y no percibía impactos positivos de la presencia de la empresa (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007).

Por lo tanto, con el objetivo de mejorar su incidencia social y siguiendo las recomendaciones de las instituciones de evaluación, Antamina creó la Asociación Áncash en enero dl 2002. La Asociación Áncash contaba con la personería jurídica de una asociación civil, pero al mismo tiempo era una fundación corporativa íntegramente financiada por la empresa. La asociación cumplía la función de donante, lo que permitía financiar a otras organizaciones que hacían proyectos en favor de la región Áncash.

La misión de la Asociación Áncash (en adelante AA) era apoyar las iniciativas de desarrollo sostenible de la región, promover mejoras en educación, la salud y economía que eleven el nivel de vida de la población, y actuar con eficiencia y transparencia. Durante el periodo 2002-2005 sus líneas de trabajo fueron la educación para el trabajo, el fortalecimiento institucional, capacitación y equipamiento en el sector salud; actividades productivas (agricultura, microempresa, turismo) y conservación del medioambiente. La AA estaba proyectada para desarrollar proyectos de manera participativa con la población, las autoridades regionales y los organismos no gubernamentales. No obstante, si bien era autónoma, se encontraba bajo una fuerte tutela de la empresa y no estaban libres de sus presiones.

La AA permitía afianzar el diálogo de la compañía con otros actores como la población, las ONG y el Estado, y contar con trabajadores especializados. Como resultado, se logró mejorar la incidencia social de Antamina. No obstante, durante este periodo se identificaron algunas debilidades para alcanzar los objetivos de la asociación. Primero, era necesario mejorar los procedimientos para la selección

de proyectos. Segundo, en ocasiones la población tenía demandas de corto plazo que no coincidían con los metas de desarrollo sostenible, que eran de largo plazo. Tercero, en algunas zonas de influencia de la minera no existían las organizaciones sociales —o estaban debilitadas— para negociar los proyectos.

La aprobación de la AA varía de acuerdo con la zona de desempeño: en Huarmey o San Marcos. En San Marcos existían escasos espacios de concertación social, ya que la organización social era precaria, mientras que el gobierno local tenía limitaciones en capacidades institucionales y recursos humanos. Además, en este distrito existían necesidades básicas urgentes en la población, las cuales requierían una atención rápida y de un corte más asistencial. Este panorama dificultaba la realización de proyectos de desarrollo con mayor envergadura y con resultados de largo plazo.

Ante ello, la empresa decidió realizar en San Marcos tanto proyectos relacionados con objetivos de desarrollo sostenible como otros más asistenciales. De esta manera, en el distrito, las acciones sociales de la AA eran poco conocidas o percibidas como una compensación por los daños de la mina mas no como contribución al desarrollo local. En cambio, en Huarmey existía una organización social más fortalecida, mayores capacidades institucionales para la concertación y un mejor nivel de vida. Como consecuencia, los pobladores se mostraban más satisfechos con las actividades de la AA y la percibían como una contribución al desarrollo y no como una compensación por las actividades mineras.

A modo de balance, en este periodo Antamina fue construyendo una visión y un discurso más elaborado acerca de su responsabilidad social, corrigiendo los errores de la etapa anterior e involucrando a los actores locales. Así, se impidió que los conflictos escalaran, se lograron mitigar y la empresa cumplió su objetivo principal de obtener la licencia social y un ambiente sociopolítico relativamente estable que garantice el desarrollo del proyecto.

La llegada del canon minero

Este periodo abarca desde el inicio del pago del canon minero[7] en Áncash de 2006 hasta 2021. La entrega del canon significa un desafío para los gobiernos locales por los inmensos montos económicos que la región no había recibido antes. El fuerte ingreso económico a la región y principalmente al distrito de San Marcos también generará nuevas expectativas en la población, tensiones con las autoridades locales y conflictos entre ambos actores y la empresa.

Como una prevención de los desafíos que significaría el canon, en noviembre de 2005 Antamina estableció el Fondo Extraordinario Antamina para el Desarrollo Sostenible (FEAD). El fondo tenía como objetivo capacitar y entrenar al personal de los municipios de Áncash para asegurar una administración adecuada del canon. Además, el proyecto incluía fondos para desarrollar proyectos elegidos por las mismas municipalidades. El FEAD estaba administrado por la Asociación Áncash y le destinaron un presupuesto de cerca de US$2 millones.

A partir de este periodo, el panorama político también se tornó más conflictivo. En las elecciones regionales de 2006, los candidatos con discursos confrontacionales frente a la gran minería tuvieron éxito electoral en Áncash. En la región, el nuevo presidente regional se mostró desafiante ante las compañías mineras e incluso se comprometió con la base regional de la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI)[8] con impedir el avance de nuevos trabajos de exploración de la empresa Barrick que operaba en Áncash. Ese mismo año, en las elecciones nacionales también se presentarían discursos críticos ante la minería, como la del candidato Ollanta Humala. En este contexto, Antamina manifiesta un mayor interés en utilizar sus recursos para frenar los

[7] El canon minero consiste en el 50% del impuesto a la renta pagado por los titulares de las empresas mineras.

[8] Es una organización civil que fue fundada en 1999 y reúne a diferentes comunidades y organizaciones sociales del Perú impactadas por actividades de minería.

ánimos antimineros y afianzar su buen perfil en la región (Portocarrero, Sanborn y Camacho, 2007).

En 2006 se hizo la primera asignación por canon minero de Antamina al municipio de San Marcos. El monto era significativamente mayor que los recibidos por el canon en años anteriores. Sin embargo, todavía era necesario que se aprueben las formalidades de la Ley de Presupuesto Participativo. Por lo tanto, la administración del canon quedaría al siguiente gobierno elegido ese 2006. Una consecuencia del canon fue que el nivel de gasto municipal se incrementó dramáticamente. A pesar de ello, todavía quedaba un porcentaje considerable que no había sido utilizado (Salas, 2012).

La inversión del canon significó varios desafíos para los gobiernos municipales: Los proyectos de gran envergadura tenían que pasar el filtro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), lo cual demandaba una capacidad de gestión mayor de la que tenían los municipios. Para lidiar con esta dificultad, la municipalidad contrató una planilla de profesionales foráneos, aunque esto acarreó reclamos de corrupción por parte de la población. Además, la información que la municipalidad provee acerca de las inversiones del canon es poco transparente y pobre (Salas, 2012).

Dentro de la población sanmarquina hubo fuertes críticos acerca de la administración municipal, ya que se consideraba que no era eficiente ni llevaba a cabo obras importantes. La Ley de Presupuesto del Sector Público de 2008 fue crucial para que la municipalidad pudiera resolver esta situación a su favor, ya que disponía que hasta un 20% del canon se utilice en mantenimiento de proyectos de inversión pública ya existente y 5% en proyectos de infraestructura. Entonces, la municipalidad tomó la decisión de invertir la mayoría del monto del canon en infraestructura pública, lo cual también estaba orientado a brindar puestos de trabajos a la población sanmarquina. Durante 2008 y 2009 el 55% de esos gastos del canon se destinaron a proyectos de inversión que consistían básicamente en construcción de infraestructura pública.

Uno de las inversiones más importantes relacionadas con la infraestructura pública fue el Plan Piloto de Mantenimiento de la Infraestructura Pública, que es un programa para mantener la infraestructura de San Marcos y al mismo tiempo, un programa de empleo temporal. Si bien los actores locales coincidían en que no había necesidad de hacer un mantenimiento tan intensivo a la infraestructura, apoyaban la oferta de empleo que generaba, con una carga de trabajo ligera y buena paga. De esta manera, el gobierno municipal de San Marcos mejoró su aprobación considerablemente. En este aspecto también había matices: la población que no era de la zona de influencia directa también buscaba acceder a los beneficios de la mina, lo que trajo como consecuencia la reducción drástica de jornaleros para la agricultura en las zonas de influencia de la empresa, no solo en San Marcos. Las élites tradicionales que contrataban esta mano de obra a bajo costo se vieron afectadas y por lo tanto no concordaban con estas actividades promovidas por los municipios con fondos de la minería.

Para finalizar, todavía sigue latente la discusión sobre si los réditos de la minería a través del canon han contribuido hacia un desarrollo sostenible en las zonas de influencia de Antamina. Durante el periodo de 2007 a 2017, Áncash ha recibido 1,353 millones de soles de canon minero, pero su nivel de pobreza todavía es del 32 % y su Índice de Desarrollo Humano apenas es de 0.37 (Arizaca Ávalos, Arizaca Torreblanca y Huisa Mamani, 2019).

La gestión social de Antamina

Antamina trabaja con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible en las comunidades de su zona de influencia. El desarrollo sostenible es entendido como aquella meta en la que las comunidades logran prosperidad y una mejor calidad de vida mediante actividades económicas y productivas perdurables, que impactan positivamente en la economía local y en el crecimiento de la región Áncash, más

allá del tiempo de vida de la operación minera (Antamina, s/f.a). Esta perspectiva de objetivo sostenible sigue un modelo participativo con otros actores involucrados, al cual han denominado 'modelo multiactor'.

El modelo multiactor trabaja de forma articulada y concertada con los actores públicos y privados: el gobierno central, regional o local, las ONG y las comunidades. Entonces, equipara el rol de todos los participantes en la búsqueda del desarrollo sostenible de las comunidades. La empresa se convierte en un agente que aporta al mismo nivel que los demás participantes para aplicar políticas sociales y ejecutar programas de desarrollo. Esta forma de gestión social se aleja de un modelo clásico y bilateral enfoca a la empresa como protagonista principal del desarrollo. El modelo multiactor se aplica a través de la formación de espacios de diálogo, concertación y formativos (Antamina, s/f.a).

Los espacios de diálogo y concertación sirven para establecer y fortalecer relaciones de respeto, transparencia y confianza entre los actores involucrados, así como para coordinar proyectos de desarrollo para la comunidad y monitorear la gestión social. Existen cinco líneas de acción: mecanismos de acceso y entrega de información socioambiental, para informar a autoridades regionales o locales; mesas de desarrollo, que articula a Estado, comunidad y empresa privada para generar planes de desarrollo social concertado e identificar y priorizar las inversiones; mecanismos de comunicación y consulta, para atender reclamos socioambientales; comités ambientales, para fiscalizar los impactos ambientales y monitoreos conjuntos, para dar seguimiento, junto a los otros actores involucrados, del impacto de la gestión social (Antamina, s/f.a).

Luego, desde los espacios formativos, Antamina trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de los otros actores involucrados en el desarrollo de las comunidades. Una de sus iniciativas es Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL) creada para brindar capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales, líderes de organizaciones sociales, comunidades e instituciones de las zonas de influencia

operativa. El objetivo es mejorar la gestión pública y la participación activa y comprometida de todos. La iniciativa permite crear espacios de diálogo con agendas consensuadas y actividades coordinadas, priorizando el desarrollo de cada localidad. Además, promueve espacios permanentes de participación orientados al desarrollo y no solamente en respuesta a situaciones de conflicto (Antamina, s/f.a).

En la Tabla 5 se presenta un resumen de los factores o variables que caracterizan la gestión de los conflictos socioambientales de la CMA identificados en cada uno de los tres momentos de su trayectoria institucional.

Tabla 5. Resumen del caso 2: La Compañía Minera Antamina, el Estado y las comunidades de la zona de influencia (momentos en la trayectoria institucional según el enfoque de sistemas)

HALLAZGOS VINCULADOS A LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES				
ENTRADAS (INPUTS)	El proceso de compra de tierras a la comunidad no trajo desarrollo a la comunidad. El dinero no se utilizó para proyectos de desarrollo o productivos y se gastó rápidamente. El proceso de compra de tierras generó diversas disputas dentro de la organización social entre residentes, entre propietarios y pastores, entre familias y también al interior de las familias.	La reubicación de familias tuvo un Plan Acelerado de Reubicación consensuado entre la empresa y población. Igual surgieron conflictos pues no se tomaron en cuenta los aspectos culturales y sociales, ni se contó con una documentación social del proceso. La reubicación no se realizó con una línea de base, teniendo muchos errores en la selección de beneficiarios. Esto incrementa el conflicto. La compensación fue una inyección de liquidez inesperada y rápida para la población sin orientación para el manejo del dinero. La empresa no cumplió con la promesa de asesoramiento técnico y muchas familias perdieron y no lograron invertir el dinero.	La empresa minera asumió que luego de la compra de tierras se había terminado la relación con la comunidad. La comunidad creyó que era la instauración de una relación más duradera, a través del regalo y la reciprocidad.	Zona de intervención marcada por pobreza y exclusión, mayormente dedicada a la agricultura y ganadería con poca articulación al mercado.

TRANS-FORMACIÓN (THROUGHPUT)	La empresa desde sus inicios aplica la Responsabilidad Social Empresarial (desde el EIA) que incluye mesas de diálogo con las comunidades. Ante las tensiones de la etapa inicial cuando iniciaron la etapa productiva la empresa reconoció públicamente los errores cometidos, además de promover mecanismos de consulta e incorporación de *stakeholders* locales (organizaciones sociales, dirigentes comunales), y la planificación conjunta de proyectos de desarrollo en colaboración con las autoridades locales, comunidades campesinas y organizaciones sociales. Se formó el Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización de Huarmey con 16 organizaciones sociales, organismos del Estado y la empresa para coordinar la participación ciudadana en las labores de monitoreo, vigilancia y fiscalización ambiental e institucionalizar un canal de diálogo transparente y legítimo.	La empresa incluyó otras comunidades fuera de ámbito de influencia directa como beneficiarias. La empresa institucionalizó su presencia con un área de relaciones comunitarias, otra para promover el desarrollo comunitario, y una de comunicación abierta entre la población y el equipo de RRCC. Modelo multiactor: trabajo articulado y concertado, equiparando todos los roles (Gobierno Central, Regional o Local, ONG y comunidades). La empresa es un agente que aporta como los demás a aplicar políticas sociales y ejecutar programas de desarrollo.	Se impulsa un modelo multiactor a través de la formación de espacios de diálogo, concertación y formativos como estrategia para promover el desarrollo sostenible en las comunidades más allá del tiempo de vida de la operación minera.

SALIDAS (OUTPUTS)	Estudios demostraron que las comunidades de su zona de influencia estaban descontentas con sus condiciones de vida, y no percibía impactos positivos con la presencia de la empresa. Frente a ello, se creó la Asociación Áncash para cumplir la función de donante, lo que permitía financiar a otras organizaciones que hacían proyectos en favor de la región Ancash. Como prevención sobre los retos para gestionar el canon se creó un Fondo Extraordinario Antamina para el Desarrollo Sostenible para fortalecer las capacidades del personal de municipios que aseguren una administración eficiente del canon. Se incluía también fondos adicionales para la ejecución de proyectos seleccionados por las municipalidades.	La mayor inversión municipal con el canon fue para infraestructura pública que generó puestos de trabajos a la población local. Sigue latente la discusión si los réditos de la minería (canon) han contribuido al desarrollo sostenible en las zonas de influencia. Áncash ha recibido S/. 1,353 millones de canon, pero su nivel de pobreza es de 32 % y su IDH apenas de 0.37.

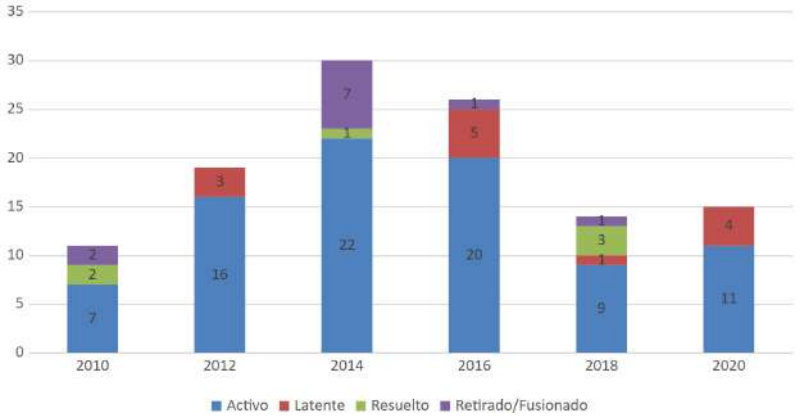
Fuente: Elaboración propia.

Caso 3: el conflicto de Las Bambas (2013-2017)

El tercer caso que conforma este capítulo presenta una descripción de los conflictos alrededor de la minera Las Bambas. Se analizan específicamente dos momentos: el periodo correspondiente a los inicios y ejecución del proyecto, de 2003 a 2013; así como el periodo de alta conflictividad ocurrido entre 2014 y 2017. La revisión se centra en las relaciones establecidas entre la empresa minera y las comunidades del área de influencia; así como en el rol que cumplen los diferentes organismos del Estado para supervisar la implementación de la política social de la minera, crear un espacio de diálogo y contribuir a la resolución de conflictos. Las fuentes utilizadas corresponden a literatura académica, producción periodística y reportes sociales.

Como en los casos anteriores, se presenta información que busca contextualizar el grado de conflictividad social que existe en la región de Apurímac donde se ubica la mina Las Bambas. En el Gráfico 7 se presentan la cantidad de conflictos diferenciándolos por el estado en el que se encuentran.

Gráfico 7. Conflictos sociales según estado de conflicto en Apurímac, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia.

Los inicios del proyecto de Las Bambas (2003- 2013)

Las Bambas es un proyecto cuprífero que se ubica entre los distritos de Challhuahuacho, Tambobamba y Coyllurqui, provincia de Cotabambas, y el distrito de Progreso, provincia de Grau, en la región de Apurímac. Se encuentra entre los 3,800 y 4,600 msnm. Está a 75 km al suroeste de la ciudad de Cusco, en la divisoria de las cuencas del río Santo Tomás y del Vilcabamba ambos pertenecientes a la cuenca del río Apurímac (MMG Las Bambas, s/f). Las primeras actividades de exploración por empresas privadas en el área se registran en 1911.

Sin embargo, no es hasta el gobierno de Fujimori que, como parte de sus políticas de promoción de la inversión, se sanearon y pusieron en valor los yacimientos mineros en Apurímac. En 1993 Las Bambas fue incluido dentro de los alcances de la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado y empezó un proceso de saneamiento. En 2003 el Estado inicia la licitación del proyecto Las Bambas y abre la convocatoria pública. (Proinversión, 2005). En agosto de 2004, la concesión de Las Bambas es obtenida por la empresa minera suiza Xstrata Cooper y se anuncia oficialmente el proyecto. Xstrata fue titular del proyecto hasta 2013, en que Glencore se convierte en propietaria de Las Bambas en el marco de la adquisición de Xstrata; en 2014 Glencore vende su participación al consorcio MMG Limited, Guoxin International Investment Co. Ltd.-CITIC Metal Co. Ltd. (MMG Las Bambas, s/f). El proyecto es operado hasta la actualidad por MMG.

En la zona de intervención de Las Bambas existían condiciones de pobreza y falta de acceso a servicios básicos, por lo que se requería adoptar una serie de acciones para obtener la licencia social del proyecto. Entonces, la Gerencia de Asuntos Sociales y Comunitarios de ProInversión puso en marcha un proceso de información para la población acerca de los alcances de Las Bambas, acompañado por una campaña de promoción de los beneficios de la actividad minera. Con el fin de informar a la población se realizaron foros y audiencias

públicas en las comunidades del área de influencia y se organizaron visitas de los dirigentes locales a establecimientos de minería moderna. Estas actividades fueron realizadas entre mayo y agosto de 2004 (Proinversión, 2005).

De esta forma, la población pudo acceder a información sobre el proyecto, entender sus alcances y conocer los beneficios del proyecto (Wiener Ramos, 2018) Estos procesos también despertaron las expectativas de la población respecto a los beneficios que traería la minería (José De Echave, 2009) Sin embargo, algunos estudios (José De Echave, 2009; Flores Unzaga, 2016) tienen una mirada crítica de las actividades informativas en esta etapa pues cuestionan sus efectividad para que la población conozca claramente el proyecto y sus alcances. Además, si bien existía consenso entre autoridades distritales y provinciales sobre la necesidad de implementar Las Bambas, en el caso de la población existían posiciones divididas, a favor y en contra del proyecto.

Primer ciclo de conflictos y diálogo (2003- 2013)

Los fondos sociales de Las Bambas

En las bases del concurso público de Las Bambas se establecía que el contrato incluía un aporte a un fondo en fideicomiso destinado al financiamiento de proyectos en favor de las comunidades de la zona de influencia directa. Asimismo, en las bases del concurso se incluyó un Anexo K, "Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas", el cual detalla compromisos de la empresa y los ministerios de Energía y Minas (MINEM), de Economía y Finanzas (MEF), y ProInversión.

El fidecomiso de Las Bambas contaba con un Consejo de Administración, encargado de la definición de los proyectos prioritarios en los que se iban a aplicar los recursos. Este consejo estaba conformado por representantes de los gobiernos locales de las provincias de

Cotabambas y Grau, de los consejeros regionales de ambas provincias, un representante de Xstrata, uno de ProInversión y un representante del Gobierno Regional de Apurímac.

Cuando Xstrata inició sus actividades de exploración se presentaron las primeras tensiones alrededor de la gestión de los fondos del fideicomiso que la empresa concesionaria se había comprometido a otorgar como aporte social. Organizaciones sociales de Cotabambas y Grau demandaron que representantes de las comunidades de la zona de influencia directa fueran incluidos en el consejo. Asimismo, la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, demandó tener un mayor control de los recursos manejados por el fondo. Igualmente, se cuestionaba la transparencia en el uso de los recursos o demoras en la ejecución de los proyectos (José De Echave, 2009).

Así, las tensiones iniciales fueron escalando. El 2 de marzo del 2005, la población de Apurímac acata un paro regional de 48 horas en las que exigen la transferencia al gobierno regional de S/141 millones del fideicomiso que se pagó por la explotación del asiento minero Las Bambas y que el fondo fideicomiso del proyecto Las Bambas sea adecuadamente distribuido en toda la región. Para afrontar la situación conflictiva se conformó una comisión de alto nivel integrada por los Ministros de Agricultura, Educación, Salud, Energía y Minas que, luego de una serie de reuniones y negociaciones, planteó algunas modificaciones en el manejo del fideicomiso, entre las cuales estaba la incorporación de representantes de las comunidades campesinas de Grau y de Cotabambas y la reducción de ProInversión.

Cabe señalar que en 2008, debido al Decreto Legislativo 996, se desmantelan los fidecomisos y se convierten en fondos sociales, un sistema más rígido, en el cual los consejos directivos serían de naturaleza privada bajo la forma de asociaciones civiles. Como consecuencia, a comienzos de 2009 el fideicomiso de Las Bambas se convirtió en el Fondo Social Las Bambas (FOSBAM) y la empresa Xstrata pasó a concentrar el manejo efectivo de los recursos del fondo. Así, los cuestionamientos respecto a la administración de los recursos, la

priorización de proyectos y la participación de autoridades locales tendrían que ser respondidos por la empresa (Flores Unzaga, 2016).

Aparte del conflicto por el fidecomiso, durante esta primera etapa también se dieron otros conflictos en torno a la minera Las Bambas. Generalmente fueron por temas laborales y tuvieron una corta duración pues se resolvieron rápidamente. Por ejemplo, a comienzos de marzo de 2008 las comunidades exigían un aumento en las remuneraciones diarias y un incremento en los turnos de labores. Por ello impidieron que continúen las actividades de exploración de Xstrata luego de que se interrumpieran las negociaciones que se venían sosteniendo. A partir de una serie de negociaciones, los reclamos de los comuneros fueron atendidos e incluso se aumentó la demanda laboral por parte de la empresa (Wiener Ramos, 2018).

En mayo de 2011 también hubo protestas en Chahuahuallcho, que incluyeron el secuestro de un ingeniero de la empresa y una violenta represión por parte de la policía. El siguiente año, 2012, existieron quejas de un sector de trabajadores comuneros de la empresa porque habían sido despedidos (OCMAL, 2019). Además, ese año el alcalde de Cotabambas, Guido Ayerve, denunció que diversas ONG en Apurímac programaron movilizar a personas desde Cajamarca y Espinar en Cusco para generar disturbios y protestar contra el proyecto Las Bambas (Inforegión, 2012). Como respuesta a los conflictos que empezaban a surgir, en 2012 se instaura una mesa de trabajo en la provincia de Cotabambas, la cual se encargó de promover la ejecución de obras con los fondos del canon minero de Las Bambas. Las dinámicas y el balance de esta mesa serán explicadas a continuación.

Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas (2012- 2013)

Producto de los episodios conflictivos anteriormente mencionados, el MINEM estableció en julio de 2012 una Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas, la cual concluyó en diciembre de 2013. El objetivo de la mesa era mejorar la comunicación y coordinación

entre el gobierno nacional y los gobiernos locales de la provincia de Cotacambas, y promover inversiones y obras en la provincia. La conformación de la mesa fue una estrategia preventiva ante la posible exposición de un conflicto mayor, con énfasis en inversiones que aminoren las necesidades básicas insatisfechas en la provincia. La mesa estaba conformada por alcaldes distritales y provincial de Cotabambas, y por representantes de ministerios[9].

Las dinámicas de trabajo de la mesa constaron en una presentación de las principales labores, ya en ejecución, por parte de diversos sectores del gobierno central y la oferta de nuevos proyectos gubernamentales, ya sea por pedido de las autoridades locales o por iniciativa del gobierno central. El gobierno central y los gobiernos locales acordaron proyectos en términos de saneamiento, agricultura, construcción de carreteras e infraestructura educativa. Otro de los acuerdos fue concertar préstamos por adelanto de canon minero para solventar los proyectos. Específicamente, dos paquetes de endeudamiento, uno en el marco de la mesa y otro posterior a ella, que serían invertidos en nuevas obras de infraestructura para la provincia.

La mesa fue un mecanismo que permitió articular los tres niveles de gobierno: central, provincial y distrital, así como planificar obras de desarrollo en Cotabambas. Sin embargo, tuvo algunas deficiencias que dificultaron su funcionamiento: no se incluyeron a los representantes de organizaciones de la sociedad civil, ni a los representantes de la empresa minera. Se reportó también que existía un desconocimiento en la población de la provincia acerca de la mesa y sus acuerdos. Adicionalmente, no se pudieron plantear temas de la responsabilidad ambiental y social de Las Bambas pues la empresa estaba ausente. Además, la transitoriedad de las autoridades gubernamentales dificultó el seguimiento de los acuerdos y proyectos. Igualmente, el préstamo del canon significó que la recepción de ese

[9] Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y Ministerio de Agricultura (MINAGRI).

dinero se vería postergada, lo que generaría conflictos posteriormente (Flores Unzaga, 2016).

Proceso de diálogo en el marco de la aprobación del EIA

Otro proceso de diálogo que se llevó a cabo entre la empresa y la comunidad fue en el marco de la aprobación del EIA. En un inicio el EIA de Las Bambas contemplaba tres zonas de operación: el área Las Bambas, el área del mineroducto y el área de Tintaya. El área de Las Bambas se ubicaba en Apurímac y estaba constituida por la mina, los botaderos y la planta concentradora. El área del mineroducto era un ducto que transportaba concentrados de cobre y molibdeno desde la planta concentradora, atravesaba las regiones de Apurímac y Cusco, para llegar a la mina Tintaya en Espinar, Cusco, donde se procesaban esos elementos. El procesamiento de los metales en Tintaya era factible, pues el proyecto minero era propiedad de Xstrata, empresa titular de Las Bambas.

El EIA, por ley, requiere de un proceso de participación ciudadana, presentación del estudio ante la población y recojo de sus opiniones. El EIA de Las Bambas fue un proceso con amplia participación ciudadana: participaron las comunidades del área de influencia directa de la mina y del mineroducto, las autoridades distritales y provinciales, la empresa Xstrata y sus contratistas, organismos estatales, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (Moreno, 2014) Así, se inició una convocatoria mediante afiches y *spots* radiales ,para posteriormente efectuarse cuatro rondas de talleres informativos para las zonas de influencia directa y las afectadas por la construcción del mineroducto.

En 2010 se realizó la audiencia pública principal para la presentación del EIA en el distrito de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas, Apurímac. El EIA fue oficialmente aprobado el 7 de marzo de 2011. En general- principalmente, desde la perspectiva de la empresa y de algunos actores estatales, el balance de los procesos de

participación ciudadana del EIA fue positivo. Sin embargo, este proceso también fue una llamada de atención sobre la necesidad de un espacio más permanente y amplio de diálogo entre la minera y la población, en donde se puedan esclarecer aspectos sobre el desempeño de la empresa y abordar los retos para el desarrollo local (Moreno, 2014).

A pesar de los espacios de diálogo establecidos, anteriormente mencionados, los conflictos en torno a la minera Las Bambas continuaron. Durante los años 2013 y 2014 se gestaron tensiones entre la empresa y la población local por temas de contratación. En la segunda mitad de 2013 hubo protestas organizadas por la Federación Campesina de Challhuahuacho (FCC), los comuneros bloquearon la carretera con el objetivo de pedir a la empresa más empleo y mejores condiciones laborales, Igualmente, a comienzos de 2014 comuneros de Fuerabamba pertenecientes a la asociación de hoteleros realizaron una paralización interrumpiendo las labores de la empresa. Estos episodios conflictivos estuvieron seguidos de episodios de diálogo entre la empresa y los pobladores, como talleres de información y reuniones. Por lo tanto, los conflictos eran esporádicos y de corta duración (Velarde, 2018).

Relaciones entre la minera y las comunidades de la zona de influencia (2004- 2013)

Desde los inicios del proyecto Las Bambas, la empresa Xstrata tuvo una política social sólida con la población. Como se mencionó anteriormente, en el mismo contrato que firmó Xstrata para la licitación se contemplaba un fondo para la realización de proyectos sociales y un anexo en el cual se detallaban los compromisos de la empresa con la población. Para Xstrata,el tema de relaciones comunitarias era un eje estratégico en el proyecto de Las Bambas. En este trabajo también actuaron en conjunto con ONG.

Las primeras acciones se dieron a través de su Gerencia de Relaciones Comunitarias con la ejecución de una línea de base en la provincia de Cotabambas que permitió contar con un diagnóstico actualizado de las poblaciones del área de influencia del proyecto. Sobre esta base se diseñó un Plan de involucramiento social que priorizó la salud, la generación de ingresos, la educación, la ciudadanía y el medioambiente como líneas de intervención. Mediante dicho plan se realizaron proyectos como la mejora productiva en tierras comunales, saneamiento básico, construcción de infraestructura educativa y vial, y ofertas de empleos temporales (José De Echave, 2009; Flores Unzaga, 2016).

Además, la empresa implementó medidas para mejorar su relacionamiento con las comunidades, como un proceso de consulta que le permitió recoger las expectativas y percepciones de la población del área de influencia (José De Echave, 2009; Flores Unzaga, 2016). En general, en este periodo la minera se relacionó directamente con las comunidades de la zona de influencia y puso en marcha proyectos de desarrollo social. Según lo manifestado por la empresa, desde los inicio del proyecto Las Bambas, en 2005, siempre han estado "dispuestos a generar relaciones de confianza y participación con la población local" (MMG Las Bambas, s/f).

Sin embargo, algunos autores (José De Echave, 2009; Flores Unzaga, 2016; Wiener Ramos, 2018) presentan una mirada crítica sobre las relaciones entre la minera y población en esta etapa, pues las consideraban clientelistas y asistenciales debido a que la minera se relacionaba de forma directa con cada comunidad de la zona de influencia, evitando la participación de terceros como organizaciones sociales u ONG que desarrollaban actividades en la zona. De esta manera, evitaba el balance de las relaciones de poder y una negociación más equilibrada.

Señalan además que las negociaciones entre la empresa y las comunidades estuvieron marcadas también por clientelismo. Mencionan por ejemplo el financiamiento de fiestas y celebraciones de las comunidades para conseguir la paz social. De esta manera, se

contribuyó a formar la percepción que muchos pobladores adoptaron frente a la empresa como la gran proveedora de recursos, cuya obligación consistía en generar puestos de trabajo y brindar una serie de servicios básicos. Como veremos más adelante, esta percepción generaría conflictos cuando cambiaron los titulares de Las Bambas y, paralelamente, cuando el proyecto pasa de la etapa de exploración a la de ejecución.

El caso de la comunidad de Fuerabamba

Un caso icónico del relacionamiento de la población con la minera es el de la comunidad de Fuerabamba, que se encontraba justamente en la zona de explotación de Las Bambas. Como consecuencia, la comunidad y la empresa estuvieron en constante diálogo y negociación. Desde los inicios de la exploración, la minera empezó a relacionarse con la población y firmar acuerdos con ella. Por ejemplo, en 2006 la empresa se comprometió en brindar trabajo a las personas de la comunidad, proporcionar ovinos e implementar un proyecto educativo. Posteriormente, en 2008, Xstrata presento ante Fuerabamba una propuesta de reasentamiento (Flores Unzaga, 2016).

En enero de 2010 se concretó el Acuerdo de reasentamiento entre Xatrata y Fuerabamba, el cual se realizaría a la zona denominada como Nueva Fuerabamba, ubicada cerca de la zona urbana de Challhuahuacho. El siguiente año, el proceso de reasentamiento fue aprobado en asamblea pública. Sin embargo, el proceso de reasentamiento no estuvo exento de conflictos. Según la información recogida por Wiener (2017) alrededor de la construcción de Nueva Fuerabamba se llevaron a cabo acciones de protesta por la comunidad, las cuales llevaron a negociaciones en las que se modificaba continuamente el diseño de la ciudad.

Asimismo, la relación entre Fuerabamba y Xstrata es un ejemplo de la asimetría de las políticas de la empresa con las comunidades. De acuerdo a los testimonios recogidos por Wiener (2018), este trato

preferente hacia Fuerabamba, por ser la única comunidad impactada, generó competencia intercomunal respecto a los beneficios que se podrían obtener de la minera. Finalmente, recién fue a mediados de 2014, que la ciudad Nueva Fuerabamba fue culminada a cargo de la empresa Graña y Montero y los fuerabambinos empezaron a mudarse a sus nuevas viviendas.

La explosión del conflicto: el ingreso de una nueva empresa en el Proyecto Las Bambas (2014- 2018)

Este periodo inicia con el traspaso de la minera de Las Bambas a un diferente titular, lo que implicó modificaciones en el proyecto y en sus políticas sociales. Este periodo se caracteriza por ser de gran conflictividad, que responde a las modificaciones del EIA del proyecto, la falta de participación ciudadana y el cambio en las políticas sociales de la minera. Hubo manifestaciones de diferentes sectores de la población de la región Apurímac, como marchas de sacrificio, toma de instalaciones de la empresa y paros.

Varias de las manifestaciones de este periodo terminaron en enfrentamientos violentos entre la policía y los manifestantes, e incluso hubo muertes. Cabe señalar que los sucesos conflictivos fueron acompañados por espacios de diálogo entre el Estado, la empresa y las comunidades. A continuación, se describirán los principales sucesos conflictivos y espacios de diálogo durante este periodo; se enfatizará en las reacciones de la empresa y las diferentes entidades del Estado para responder al conflicto (CooperAcción, 2015; Flores Unzaga, 2016; Pinto Herrera y Luyo Quiroz, 2018; Velarde, 2018; Wiener Ramos, 2018).

En 2013 el titular del proyecto minero de Las Bambas pasó de ser Xstrata a Glencore-Xstrata. Como ha sido ya mencionado, un año después, en 2014, Glencore anuncia la venta de Las Bambas al consorcio chino MMG Limited, conformado por MMG como accionista mayoritario y operador (62.5%), una subsidiaria propiedad de Gouxin

International Investment (22.5%) y CITIC Metal Co.Ltd. (15%). Sin embargo, para vender Las Bambas se debería modificar el proyecto para que sea autónomo de la mina Tintaya, propiedad de Xtrata. Entonces empezaron a presentarse modificatorias al EIA del proyecto.

En total se realizaron cinco modificaciones durante el lapso de 2013 a 2015: dos modificaciones del EIA y tres informes técnicos sustentatorios[10]. Estas modificaciones primero reubicaron las plantas de molibdeno y de concentrado de cobre del área Tintaya al área de Las Bambas; y posteriormente se pospondría indefinidamente la construcción del mineroducto. En su lugar se estableció que la producción de minerales sea trasladada por una vía terrestre de uso público, desde el proyecto minero hasta la estación de tren arequipeña Pillones, de donde pasaría hasta el puerto arequipeño de Matarani. Debido a estos cambios, el área de influencia de Las Bambas se redujo pues ya no comprendía a los centros poblados que se ubicaban a lo largo del mineroducto.

Para el proceso participativo de estas modificaciones se establecieron entrevistas y grupos focales, se brindó acceso al resumen ejecutivo de las modificaciones y se distribuyó material informativo. Las modificaciones señaladas tuvieron un componente participativo mucho menor que el del EIA ya que por ley, las modificaciones de EIA tienen menos componentes participativos e incluso los ITS no requieren de ningún elemento participativo. A pesar de cumplir con esos lineamientos de participación ciudadana que señala la ley, los dirigentes sociales manifestaron que estos mecanismos no habrían cumplido con el objetivo de informar a la población de las modificaciones que se buscaban realizar (Wiener Ramos, 2018).

[10] El ITS es el instrumento de gestión ambiental que sirve para realizar modificaciones menores que generen impactos no significativos al ambiente o que involucren mejoras tecnológicas en las operaciones.

El periodo de alta conflictividad en Las Bambas (2014- 2017):

Los conflictos que se desenvolvieron en Las Bambas responden a dos problemáticas: primero, los que involucraban, principalmente, a la comunidad de Challhuahuacho y que estaban relacionadas con la sostenibilidad de los compromisos que Xstrata había asumido con las comunidades y gremios de la zona de influencia directa y la atención de las demandas que estas presentaban al Poder Ejecutivo. La nueva titular de Las Bambas, la empresa MMG, no podía continuar sosteniendo los compromisos heredados por Xstrata pues la primera se quedaría una temporada larga mientras que la segunda solamente se quedó por un periodo corto.

Simultáneamente, en este periodo se había terminado la construcción de la mina, por lo que la provisión de empleo disminuyó considerablemente. Por lo tanto, MMG llevó a cabo una variación significativa en las políticas de relaciones comunitarias. MMG optó por optimizar sus gastos, dejando de asumir nuevos compromisos, priorizando las relaciones con las comunidades del área de influencia directa y reduciendo la contratación de trabajadores de la zona. Igualmente, priorizó la inversión en proyectos de desarrollo productivo en las comunidades, reemplazando la entrega de dinero de forma directa. Estos cambios generarían descontentos y protestas de la población, como se verá más adelante.

En segundo lugar, los conflictos en torno al proyecto Las Bambas estuvieron relacionados con temas ambientales que involucraban a la población de la región de Apurímac. El principal asunto de disputa eran las modificaciones realizadas al proyecto minero, ya que la población señalaba que no fue informada sobre los cambios en el EIA de forma adecuada. Como agravante, al iniciar el proyecto existió poca comunicación de MMG sobre de la continuación o no de los compromisos asumidos por Xstrata y la situación actual del proyecto (Velarde, 2018; Wiener Ramos, 2018). De esta manera se incrementó la situación de incertidumbre en una población con altas

expectativas sobre beneficios permanentes que podría obtener de este proyecto.

Paro en Challhuahuacho (febrero de 2015)

Las tensiones en torno a la nueva situación de Las Bambas se fueron intensificando y se terminó gestando un paro en Challhuahuacho el 6 de febrero de 2015 que congregó alrededor de mil comuneros de diferentes zonas. Los comuneros realizaron una toma de carreteras y retuvieron alrededor de doscientos trabajadores pertenecientes a una contratista de la empresa. Las demandas más importantes giraban en torno al cumplimiento de los compromisos contraídos con el antiguo dueño, Xstrata, el cese de la contaminación del río Challhuahuacho, el aporte del 10% de las utilidades para un fondo social y mayores oportunidades laborales. El 8 de febrero se acordó una tregua, dándose lugar a una serie de reuniones entre funcionarios del Poder Ejecutivo, el alcalde de Challhuahuacho y autoridades comunales de la zona. Estos procesos de diálogo culminaron el 28 de febrero cuando se instaló la denominada "Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho".

Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho (2015- 2016)

La Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho estaba integrada por representantes del Poder Ejecutivo, directivos de la Federación de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho, presidentes y representantes de las 33 comunidades campesinas del distrito, y representantes de asociaciones. Estaba conformada, a su vez, por cuatro grupos de trabajo: Infraestructura y comunicaciones, Minería y ambiente, Desarrollo agropecuario y Responsabilidad social. Las reuniones de las submesas de trabajo se realizaron entre marzo y julio de 2015.

En estas reuniones se adoptaron una serie de compromisos para proyectos de inversión en el distrito, como la implementación del sistema de agua y saneamiento del centro urbano, la construcción de viveros para las comunidades, la capacitación y contratación de docentes, y la provisión de materiales educativos. Entre los acuerdos también se encontraba la planificación de un taller informativo sobre las modificaciones del EIA del proyecto. Por su parte, a la empresa se le encargó crear una oficina de recursos humanos que proveería trabajo no calificado a los comuneros y prácticas a los estudiantes, y también crearía una oficina de capacitación de nuevas empresas locales de transportistas, hoteleros, lavanderos y restaurantes.

Además, producto de esta mesa de desarrollo, se conformó un Comité de monitoreo y vigilancia ambiental, que se encargaría de la supervisión de los temas ambientales y estaría conformado por comuneros que serían capacitados. Igualmente, se conformó un "Comité de Seguimiento y Desarrollo Integral del Distrito de Challhuahuacho" encargado de monitorear la implementación de los acuerdos de esta mesa y supervisar la implementación de las condiciones sociales del Anexo K. El comité de seguimiento estaría conformado por representantes de la empresa, las comunidades, la municipalidad de Challhuahuacho y el MINEM.

Los grupos de trabajo de esta mesa continuaron reuniéndose entre abril y septiembre del 2016. Entre los acuerdos a los que llegaron en ese lapso se encuentran la construcción de casas, capacitación técnica para el Comité de monitoreo y vigilancia ambiental. En las reuniones también se presentaron informes sobre los avances en las condiciones sociales del Anexo K, la inversión social y los proyectos del FOSBAM. De la misma manera, se estableció la creación de un fondo humanitario para aportar a las familias de los comuneros fallecidos en los enfrentamientos, cubierto por la empresa MMG, el gobierno regional de Apurímac y las municipalidades distritales y la provincial.

El Paro en Grau y Cotabambas (septiembre de 2015)

Durante 2015 también existieron conflictos que respondían directamente a las modificaciones del EIA original del proyecto. A partir de inicios de 2015, la población empezó a enviar cartas al Poder Ejecutivo y a funcionarios del Estado para que les expliquen las modificaciones del EIA, pero no obtuvieron respuesta. El descontento fue creciendo y finalmente se materializó en un paro indefinido en Grau y Cotabambas el 25 de septiembre de dicho año. Las demandas de los manifestantes eran el retiro de las plantas de molibdeno, de filtros y el almacén de concentrados, el retiro de los funcionarios de la empresa involucrados en las modificaciones del EIA, una nueva negociación de las tierras comunales de la zona de influencia, el reconocimiento de las comunidades ubicadas en la línea de la vía de transporte como parte de la zona de influencia y la presencia de una comisión de alto nivel del Poder Ejecutivo en las negociaciones.

El mismo día del inicio del paro, el Ministerio del Interior emitió una norma para autorizar la intervención del ejército en apoyo a la policía en las provincias de Grau y Cotabambas, y Chumbivilcas y Espinar en Cusco. El paro llegó a su momento culmen el 28 de septiembre, cuando se produjeron violentos choques entre la policía y los manifestantes en los alrededores de la comunidad de Fuerabamba. El saldo de los enfrentamientos fueron 3 muertos y 23 heridos (15 civiles y 8 policías). Ese día la empresa MMG Ltd. Emitió una nota de prensa lamentando las muertes, los daños personales y materiales producidos por la violencia; además, propuso retomar el diálogo y se solidarizó con las familias de los comuneros.

Al día siguiente, el 29 de septiembre se declaró el Estado de emergencia por treinta días en la provincia apurimeña de Cotabambas y las provincias cusqueñas de Espinar y Chumbivilcas. Sin embargo, los enfrentamientos entre pobladores y la policía continuaron: En la comunidad de Pumamarca los manifestantes incendiaron una camioneta y un bus que transportaba a trabajadores de una contratista de la empresa minera. En Challhuahuacho se quemaron varias

casetas. Debido a estos disturbios, el estado de emergencia se amplió a las provincias apurimeñas de Grau, Chincheros, y Andahuaylas.

Mesa de diálogo en Cotabambas (octubre de 2015)

Después de los violentos enfrentamientos anteriormente descritos se intentó un proceso de diálogo entre el Poder Ejecutivo, los gobiernos locales y la población. Se dieron algunos encuentros entre la PCM, representantes de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) y de los ministerios con los alcaldes distritales y provincial de Cotabambas. Gracias al diálogo que entablaron estos actores se acordó la instalación de una Mesa de diálogo, cuya primera reunión empezaría el 6 de octubre de 2015, en el distrito de Coyllurqui. El único punto de agenda de esta mesa sería la explicación de la última modificación del EIA en Las Bambas.

En la Mesa de diálogo estuvieron presentes los ministros de MINEM, MINAM, MININTER, y MVCS, así los como alcaldes provinciales y distritales. Se explicó la modificación del ITS, el cual, según el MINEM, cumplía con las normas indicadas para el proceso. Los acuerdos de esta mesa consistieron en el cese de las acciones de protesta y el levantamiento del paro a cambio de la provisión de viviendas a los deudos y de servicios públicos a los heridos y sus familias, y la programación de talleres informativos sobre el ITS en los distritos de Cotabambas.

Sin embargo, dirigentes del Frente de Defensa de Cotabambas expresaron no haber sido invitados a la reunión, por lo cual no reconocerían los acuerdos resultantes. Además, demandaron que para continuar con el proceso de diálogo debería levantarse el Estado de emergencia y la liberación de los comuneros detenidos. Finalmente, para finales de octubre, las organizaciones sociales y comunales de Cotabambas y Grau acordaron el levantamiento del paro en esas provincias. Por su parte, los ministros informaron sobre el levantamiento del Estado de emergencia.

Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas (2015-2016)

En Cotabambas, además de la Mesa de diálogo, también se creó una Mesa de desarrollo. El 15 de noviembre de 2015, se promulga la creación de la Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas. Estuvo conformada por representantes de diversos ministerios, autoridades locales y un delegado de la sociedad civil organizada de la provincia de Cotabambas y de cada distrito de esta provincia. De acuerdo al decreto, la Mesa de trabajo estaba orientada a velar por temas de desarrollo en la provincia; sin embargo, la sociedad civil estaba disconforme debido a que la resolución no contemplaba acciones de información sobre las modificaciones al EIA.

De manera paralela, el 22 de enero de 2016 la PCM declaró como prioridad nacional, mediante decreto supremo, el desarrollo económico y social del distrito de Challhuahuacho. La Mesa de Trabajo de Cotabambas se reunió el 29 febrero y se llegaron a dos acuerdos: primero, plantear una reformulación de la resolución ministerial para que se incluyan como tema las modificaciones del EIA; segundo, conformar los grupos de trabajo para la mesa, Derechos Humanos, Medioambiente y modificatoria del EIA, Desarrollo sostenible, y Responsabilidad social empresarial en las áreas de influencia. En abril de 2016 comienzan las sesiones de los grupos de trabajo, pero son interrumpidas por protestas de la población por el uso de las vías por parte de la minera, lo que será detallado posteriormente.

Mesa de diálogo para el desarrollo de Grau (diciembre 2015)

El 1 de diciembre del 2015 también empezaron las reuniones para una Mesa de diálogo en la provincia Grau, en la que participaron el viceministro de Minas (MINEM), la Oficina General de Gestión Social del MINEM, los ministerios MVCS, MTC, MINAGRI, la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAAS) del MINAM,

MIDIS, MINSA, MINEDU, MINTRA, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad ONDS de la PCM, y autoridades de gobiernos locales de la provincia Grau. En esta reunión se aprobó el reglamento que regularía la Mesa de diálogo, la cual fue institucionalizada el 4 de diciembre, mediante una resolución ministerial de la PCM y se denominó "La Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la Provincia de Grau". Se conformaron tres grupos de trabajo: 1) servicios básicos, infraestructura y construcción; 2) medioambiente y responsabilidad social y 3) desarrollo productivo.

Conflictos por el uso de la vía terrestre por parte del Proyecto Las Bambas (2016- 2017)

Durante 2016, existieron conflictos por el uso de las vías terrestres como corredor minero. Desde inicios 2016 los frentes de defensa y comités de lucha venían manifestando públicamente sus preocupaciones por los impactos ambientales y sociales que ocasionaba el tránsito de los volquetes de transporte de Las Bambas. Las inquietudes estaban relacionadas con los ruidos, el polvo y las vibraciones provocados por el traslado de los minerales; el saneamiento de los terrenos comunales que venían siendo afectados, y la falta de designación de un responsable para hacer mantenimiento de la carretera. Estos malestares se fueron intensificando para finales de 2016, lo que trajo como consecuencia manifestaciones y protestas por parte de la población.

A inicios de octubre los pobladores de las comunidades Pumamarca, Quehuira, Choquecca y Allahuie empezaron a bloquear el corredor minero. Unos días después, el 14 de octubre, aproximadamente doscientas personas bloquearon el corredor minero a la altura de la comunidad de Choquecca. Como respuesta, la policía nacional, con 150 efectivos, realizó un operativo para desalojar a los campesinos y despejar la vía, lo cual generó un enfrentamiento que dejó heridos a diez policías y muerto al campesino Quintino Cereceda. Este

suceso constituyó el punto más alto de las tensiones que se habían ido acumulando varios meses atrás, desde que comenzó a utilizarse esta vía para el transporte de los minerales extraídos de Las Bambas.

La Policía Nacional del Perú (PNP) realizó investigaciones respecto a la muerte de Quintino Cereceda. Los resultados arrojaron que el campesino murió por recibir un disparo en el cráneo y que el operativo policial no fue informado desde las direcciones regionales a los altos mandos de la PNP ni al MININTER. Además, el ministro del Interior cuestionó que el jefe de la División Policial de Abancay hubiera solicitado maquinaria pesada a MMG para desbloquear la vía y que la empresa hubiese accedido. Por su parte, MMG también se pronunció y señaló que de acuerdo al marco legal vigente era obligatorio que la empresa apoye a la policía para mantener el orden público, por lo cual habían accedido a prestarles la maquinaria. Además, la empresa enfatizó que la vía es pública, por lo cual está permitido usarla para transportar su producción (MMG Las Bambas, s/f).

Después del suceso los representantes de comunidades campesinas de Choquecca, Allahuie, Quehuira, Pumamarca y Fuerabamba acordaron acatar un paro que se extendería hasta que atiendan sus demandas: la indemnización de la muerte de Quintino Cereceda, la revisión de la entrega de canon minero a las municipalidades de Tambobamba y Challhuahuacho, y un proceso de consulta para el transporte de minerales en la carretera. El Poder Ejecutivo comunicó a la provincia de Cotabambas que una comisión de alto nivel viajaría a Challhuahuacho para dialogar con las autoridades y organizaciones sociales. El diálogo se llevó a cabo y se centró en el levantamiento del paro. De esta manera, el paro finalizó el 23 de octubre de 2016.

A pesar del levantamiento del paro, las comunidades mencionadas continuaron bloqueando el corredor minero. El 24 de octubre el alcalde provincial y la empresa MMG se reunieron con los representantes de las cuatro comunidades para instarlos a aceptar la tregua de 45 días. Las comunidades no aceptaron la tregua por lo que no se pudo restablecer el transporte de concentrados a través de los tramos de esas comunidades. Luego de transcurridos los 45 días de

tregua el 7 de diciembre, el Ejecutivo presentó un Plan de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas.

El plan de desarrollo contemplaba una inversión de S/ 2,055 millones —financiados por el Estado, la empresa MMG, el gobierno regional y el gobierno provincial— para los siguientes cinco años en 158 proyectos de inversión pública. Además, proponía el pago de S/17 millones en compensación para las cuatro comunidades involucradas en el bloqueo de la vía. La propuesta fue rechazada por sus representantes, que buscaban renegociar directamente con MMG y continuaron el bloqueo de la vía. Meses después las organizaciones sociales reclamaron que las actividades informativas del Plan de Desarrollo habían sido coordinadas solamente con la Municipalidad Provincial de Cotabambas, sin incluirlas.

Posteriormente, en el ámbito de Cotabambas, a mediados de abril de 2017 se llegó a un acuerdo entre el MTC y representantes de las comunidades de Quehuira, Pumamarca, Allahua y Choquecca-Antuyo por el uso del derecho de vía. Como resultado, se reabrió el tránsito en dicho tramo para el paso de los volquetes procedentes de Las Bambas. Sin embargo, los conflictos continuaron. A comienzos de agosto de 2017 los comuneros volvieron a bloquear la vía.

Como consecuencia, el 16 de agosto se declaró el estado de Emergencia por treinta días en los distritos de Chalhuahuacho, Haquira y Mara, pertenecientes a la provincia de Cotabambas. El Estado de emergencia permitió desbloquear la vía y restablecer el tránsito de los volquetes. A partir de ese momento, el control del corredor minero fue asumido por la PNP y el Ejército Peruano, que se apostaron en diversos puntos de la vía en las horas del traslado del mineral. Los conflictos alrededor del uso de la vía terrestre por la minera Las Bambas no terminaron ahí, por el contrario, estos se multiplicaron a otras comunidades que atravesaban el corredor desde Cusco a Arequipa.

Paro en Challhuahuacho (2017)

Los conflictos acerca de temas sociales que competen a la minera y al Estado también continuaron. En los años siguientes, si bien los enfrentamientos no llegaron a un punto álgido como en los años 2015-2016, el conflicto continuó latente. El 6 de febrero de 2017 se inició un paro de 72 horas en el distrito de Challhuahuacho, en el cual se bloquearon las vías secundarias. Las principales demandas se tratan de: indemnización, la construcción de un hospital, obras de agua y saneamiento. Debido al paro se declaró la provincia de Cotabambas en Estado de emergencia el 10 de febrero. Finalmente, el paro se suspendió después de reuniones entre las autoridades de Challhuahuacho con el Poder Ejecutivo y la empresa, en donde se acordaron proyectos de agua y saneamiento e infraestructura del hospital.

La continuación del conflicto

A pesar de los espacios de diálogo y concertación entre la empresa, el Estado y las comunidades, los conflictos continúan incluso hasta la actualidad. Los motivos siguen estando alrededor del corredor minero, las políticas sociales de la empresa, y la provisión y distribución del canon. Durante 2018 se reportaron bloqueos de comuneros a un tramo del corredor minero en el distrito de Colquemarca, provincia Chumbivilcas, en Cusco. Ese año también se declaró en emergencia un tramo del corredor minero ubicado en Colquemarca (El Comercio, 2019).

Un año después, en enero y marzo de 2019, se volvieron a reportar bloqueos de los comuneros de la zona de Colquemarca, así como enfrentamientos entre los manifestantes y la policía. Para octubre, los comuneros retomaron el bloqueo del corredor minero en protesta por la contaminación ambiental que este generaba y, de nuevo, se reportaron enfrentamientos con la policía. Entonces, el gobierno vuelve a declarar el Estado de emergencia en parte del corredor vial

comprendido en la provincia de Chumbivilcas, región Cusco (OCMAL s/f).

Por otro lado, los conflictos en torno a los beneficios sociales de la minera también continuaron: en noviembre de 2020 organizaciones sociales del distrito de Challhuahuacho acataron un paro indefinido exigiendo al gobierno el cumplimiento del Decreto Supremo N° 005-2016-PCM que declara de prioridad nacional el desarrollo económico y social de Challhuahuacho y la asignación de canon minero desde 2021 (El Comercio, 2020b). Así, a pesar de los espacios institucionalizados de diálogo y los acuerdos establecidos, el conflicto entre la población local, la empresa y el Estado ha continuado latente.

La Tabla 6, que se presenta continuación, resume los factores principales en la gestión de conflictos socioambientales de la operación minera Las Bambas identificados en los tres momentos de su trayectoria institucional.

Tabla 6. Resumen del caso 3: el conflicto de las bambas (momentos en la trayectoria institucional según el enfoque de sistemas)

HALLAZGOS VINCULADOS A LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES				
ENTRADAS (INPUTS)	Condiciones de pobreza y falta de acceso a servicios básicos, por lo que se requería adoptar una serie de acciones para obtener la licencia social del proyecto minero.	Se realizaron foros y audiencias públicas en las comunidades del área de influencia y se organizaron visitas de los dirigentes locales a establecimientos de minería moderna. Estas acciones despertaron las expectativas de la población respecto a los beneficios que la minería traería.	Se cuestiona la efectividad de la etapa informativa y de difusión para que la población conozca claramente el proyecto y sus alcances. Existía consenso entre autoridades distritales y provinciales sobre la necesidad de implementar Las Bambas. En la población existían posiciones divididas, a favor y en contra del proyecto minero.	Conflictos que involucraban a la comunidad de Challhuahuacho relacionados con la sostenibilidad de los compromisos asumidos por Xstrata. Exigían atención de las demandas presentadas ante el Poder Ejecutivo. Conflictos por el uso de las vías terrestres como corredor minero. Desde inicios del 2016, manifestaron preocupaciones por los impactos ambientales (polvo, vibraciones) y sociales (saneamiento de terrenos comunales afectados) que ocasionaban el tránsito de los volquetes del transporte de Las Bambas. Reclamaban la falta de un responsable para el mantenimiento de la carretera.

TRANS-FORMACIÓN (THROUGH-PUT)	La empresa tuvo una política social sólida con la población. Se contemplaba un fondo para la realización de proyectos sociales y cumplimiento de los compromisos con la población.	Las negociaciones entre la empresa y las comunidades estuvieron marcadas por clientelismo. Por ejemplo, mencionan el financiamiento de fiestas y celebraciones de las comunidades para conseguir la paz social. La relación se considera de esta forma pues la empresa se relacionaba de forma directa con cada comunidad de la zona de influencia, evitando la intromisión de terceros como organizaciones sociales u ONG locales. De esta manera, se evitaba el balance de las relaciones de poder y una negociación más equilibrada.	La mesa fue un mecanismo que permitió articular los tres niveles de gobierno: central, provincial y distrital, así como planificar obras de desarrollo. No se incluyeron a organizaciones de la sociedad civil ni a los representantes de la empresa. Existía desconocimiento en la población acerca de la mesa y sus acuerdos. No se plantearon temas de la responsabilidad ambiental y social pues la empresa estaba ausente. Existieron: Mesa de Diálogo en Cotabambas (2015) Mesa de Trabajo para el Desarrollo de Cotabambas (2015- 2016) Mesa de diálogo para el desarrollo de Grau (2015) Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho (2015- 2016)

SALIDAS (OUTPUTS)	Se adoptaron compromisos para proyectos de inversión en el distrito: implementación del sistema de agua y saneamiento del centro urbano, construcción de viveros para las comunidades, capacitación y contratación de docentes, y la provisión de materiales educativos. Se acordó la ejecución de un taller informativo sobre las modificaciones del EIA del proyecto.	El proceso de reasentamiento fue aprobado en asamblea pública. Sin embargo, el proceso no estuvo exento de conflictos. Alrededor de la construcción de Nueva Fuerabamba se llevaron a cabo acciones de protesta por la comunidad y nuevas negociaciones que generaban modificaciones continuas al diseño de la ciudad. En el 2014 la ciudad Nueva Fuerabamba fue culminada y se empezó la mudanza a sus nuevas viviendas.	La relación entre Fuerabamba y Xstrata es un ejemplo de la asimetría de las políticas de la empresa con las comunidades. Existe trato preferente hacia Fuerabamba, por ser la única comunidad impactada. Se generó competencia intercomunal respecto a los beneficios que se podrían obtener de la minera. La empresa creó una Oficina de Recursos Humanos que proveería de trabajo no calificado a los comuneros y prácticas a los estudiantes. Se creó una oficina de capacitación de nuevas empresas locales de transportistas, hoteleros, lavanderos y restaurantes.	Se conformó un Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental, que se encargaría de la supervisión de los temas ambientales y estaría conformado por comuneros capacitados. Se conformó un "Comité de Seguimiento y Desarrollo Integral del Distrito de Challhuahuacho" encargado de monitorear la implementación de los acuerdos de esta mesa y supervisar la implementación de las condiciones sociales. Los conflictos en torno a los beneficios sociales continuaron: Noviembre de 2020, organizaciones sociales del distrito de Challhuahuacho acataron un paro indefinido convocado al Gobierno el cumplimiento de del Decreto Supremo N° 005-2016-PCM que declara de prioridad nacional el desarrollo económico y social de Challhuahuacho y la asignación de canon minero desde 2021. A pesar de los espacios institucionalizados de diálogo y los acuerdos establecidos, el conflicto entre la población local, la empresa y el Estado continúa latente.

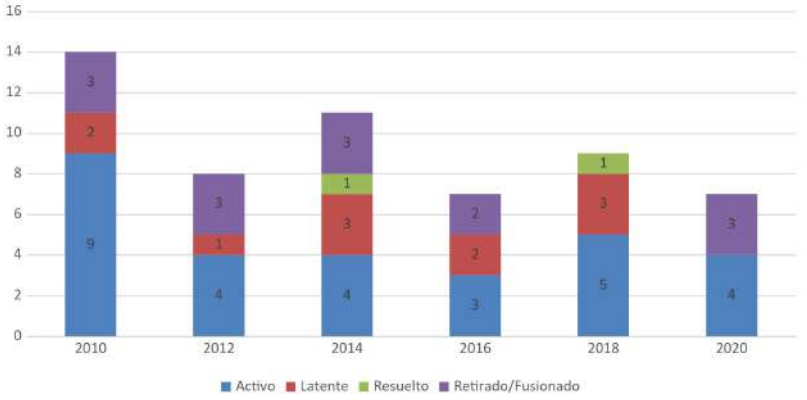
Fuente: Elaboración propia.

Caso 4: la RSC en Cerro Verde (2004-2021)

En este último caso se analizan las relaciones de Cerro Verde con las comunidades de su área de influencia a partir del inicio de sus operaciones dirigidas por titulares privados en 2004 hasta la actualidad. Primeramente, se describirá el proyecto y las comunidades en las que impacta. Luego, se analiza la política de RSC de la empresa minera Cerro Verde y cómo gestionaron los conflictos con las comunidades. Las fuentes que se han utilizado son periodísticas, así como archivos de la empresa minera.

Como información de contexto, el Gráfico 8 presenta la cantidad de conflictos sociales existentes en Arequipa entre 2010 y el 2020, región donde opera la minera Cerro Verde. La información diferencia el tipo de conflicto según su estado.

Gráfico 8. Conflictos sociales según estado de conflicto en Arequipa, 2010-2020



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.[11]

[11] Tres de los diez conflictos de la categoría Activo en el año 2010 abarcan dos o más regiones. En el mismo año, dos de los tres de la categoría Retirado/Fusionado abarcan dos o más regiones.

El proyecto Cerro Verde y las comunidades del área de influencia

Cerro Verde es una mina a cielo abierto, ubicada a una altitud de 2.700 msnm, a 24 km al suroeste de la ciudad de Arequipa, en los distritos de Uchumayo y Yarabamba, pertenecientes a la provincia de Arequipa. Del yacimiento se extrae principalmente cobre y también molibdeno. El asiento minero ha sido explotado hace varias décadas y desde entonces ha pasado por distintos titulares y sus operaciones se han ido expandiendo. Actualmente, Cerro Verde es uno de los complejos de concentrado de cobre más grandes del mundo y es un importante aportante al PBI nacional y regional.

Los primeros indicios de la extracción de cobre en el yacimiento Cerro Verde datan de 1868. Posteriormente, en 1916, la empresa Anaconda adquirió la propiedad hasta la década de los setenta. En 1970 Minero Perú, empresa estatal, expropió la mina y a partir de 1976 hasta 1996 realizó sus operaciones y el tratamiento de mineral con métodos más modernos de los que anteriormente habían sido usados. El 1 de junio de 1993 la unidad minera Cerro Verde pasa a ser Sociedad Minera Cerro Verde S.A. (SMCV). En noviembre de ese mismo año, el gobierno peruano decidió privatizar Cerro Verde y esta es adquirida por la empresa Cyprus Climax Metals Company el 18 de marzo de 1994.

Desde que la SMCV se traspasa a titulares privados empieza un proceso de expansión de sus operaciones. Posteriormente, más empresas se sumarían como titulares. En 1996, la empresa peruana Buenaventura adquiere un 9.2% de las acciones. Unos años después, a finales de 1999, una de las titulares, Cyprus Climax Metals Company, fue adquirida por Phelps Dodge Corporation. Ese mismo año, el 6 de diciembre, la SMCV se adecua a la Ley General de Sociedades y se convierte en una Sociedad Anónima Abierta, por lo que sus acciones se cotizan en la Bolsa de Valores de Lima.

El porcentaje de los titulares de la SMCV cambia en 2005: la empresa Sumitomo Metal Mining Company Ltd. Adquiere un 21% de las acciones; Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. aumenta las

suyas a 18.2%, mientras que la participación de Phelps Dodge se reduce al 53.56%. Un par de años después, en 2007, Freeport-McMoRan Copper y Gold Inc. —una empresa minera con sede en EE. UU.— adquiere Phelps Dogde. De esta manera, actualmente los titulares de la SMCV son: Freeport-McMoRan Copper y Gold, con el 53.56% de las acciones; 21% SMM Cerro Verde Netherlands B.V. —una concesionaria de Sumitomo— con el 21% de las acciones; Buenaventura con el 18.5% y el restante 6.94% se reparte entre accionistas de la Bolsa de Valores de Lima.

Después de que SMCV es transferida a titulares privados, se requirió la preparación y presentación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), el cual fue aprobado en enero de 2003. En los siguientes años las operaciones mineras se extenderían, por lo que presentarían nuevas evaluaciones ambientales. En 2004 se presenta y aprueba su primer EIA para el proyecto Sulfuros Primarios; el siguiente año, se aprueba el EIA de una línea de transmisión; en 2007, se aprueba la expansión de la minera al Tajo Cerro Negro, y en 2010 se aprueba el EIA para la Planta de Plataforma de Lixivación (Knight Piésold Consultores, 2011).

Una de las expansiones más recientes y amplias de SMCV fue la "Expansión de Unidad de Producción Cerro Verde", cuya implementación contempló actividades de diálogo con la población. Entre 2008 y 2010 se llevaron a cabo reuniones con los grupos e interés para presentar el plan de expansión. El 2011 se presentó oficialmente el Estudio de Impacto Ambiental y Social del (EIAS) proyecto. A partir de 2010 y a lo largo de dos años, se llevaron a cabo cuatro rondas de talleres participativos y una ronda de audiencias públicas para explicar el EIA a los pobladores de Arequipa, Yarabamba y Uchumayo, en total fueron dieciséis reuniones. Finalmente, el EIA fue aprobado en 2013; entonces se empezó la construcción que culminó en 2016 y desde ese momento se pudo iniciar las operaciones (Cerro Verde, s/f.a).

El proyecto Cerro Verde impacta de manera general a las provincias de Arequipa e Islay, ambas en la región Arequipa. El área de influencia directa se encuentra dentro de esas provincias y comprende

los distritos de Uchumayo, Tiabaya, Yarabamba y La Joya en la provincia de Arequipa; y el distrito de Islay, en la provincia de Islay (Knight Piésold Consultores, 2011). Para el año 2000, la región de Arequipa —donde se encuentra las operaciones de la minera— era una de las regiones con los mayores índices de desarrollo humano en el país, con un IDH es 0.657 en la provincia de Arequipa, mientras que la provincia de Islay tenía un IDH de 0.617. Sin embargo, por esos años, la disponibilidad de servicios básicos en las viviendas solían ser deficientes (Knight Piésold Consultores , 2004).

De acuerdo con el EIAS de 2011, la actividad agrícola y ganadera era una de las más importantes de la economía regional arequipeña. Estas actividades proveían un significativo porcentaje de alimentos para consumo humano, abastecía de insumos a las plantas agroindustriales y generaba puestos de trabajo. Asimismo, la actividad minera —tanto Cerro Verde como otros proyectos— había dinamizado la economía regional a través de las contribuciones del canon que se destinaban a obras de gran alcance poblacional, así como por medio de las adquisiciones de bienes y servicios del mercado local (Knight Piésold Consultores, 2011).

De la misma manera, en ese entonces, en el área de influencia directa de Cerro Verde predominaba la agricultura, particularmente de pequeños productores. Los distritos con población económicamente activa dedicada mayoritariamente a la actividad agropecuaria eran Uchumayo, Yarabamba, Tiabaya y La Joya. Por su parte, en el distrito de Islay la pesca era una actividad económica de gran importancia. La pesca artesanal era la principal actividad de impacto socioeconómico en ese distrito (Knight Piésold Consultores, 2011).

El EIAS (Knight Piésold Consultores, 2011) también recogió las percepciones de la población en el área de influencia directa. La población percibía que los principales problemas locales eran la contaminación ambiental —en particular del río Chili—, la escasez de trabajo, la falta de transporte público y la carencia de redes viales.

Por otro lado, la actividad minera era percibida como de gran importancia económica y era bienvenida siempre que su desarrollo no

afecte a otras actividades socioeconómicas, especialmente, la agricultura; por su parte, los gobiernos subnacionales eran vistos como carentes de capacidad técnica y ejecutiva. Sobre Cerro Verde, en particular, los principales beneficios percibidos eran la provisión de trabajo y el canon minero; mientras que los principales perjuicios eran la contaminación y el mal uso de los recursos naturales.

Relación de Cerro Verde con las comunidades de la zona de influencia

En esta sección, se analizan las relaciones que tiene la minera Cerro Verde con las comunidades de su área de influencia, con énfasis en las alianzas que formaron con los gobiernos locales y regionales para llevar a cabo sus proyectos. Primero, se recapitularán las acciones de responsabilidad social de los últimos años, se presentará el caso de un conflicto entre la compañía y la población, y se analizará un proyecto importante de cogestión hídrica.

Los principios de Responsabilidad Social y Relacionamiento Comunitarios

La política de relacionamiento comunitario de Cerro Verde se guía de los principios de su principal accionista, Freeport McMoRan Inc. De acuerdo con estos principios, a lo largo del proyecto se promueven relaciones proactivas y abiertas con la comunidad, las autoridades gubernamentales y otras partes interesadas a fin de maximizar los impactos positivos y mitigar los impactos adversos. Específicamente, se comprometen en: implementar programas de inversión social que respondan a las necesidades de las comunidades locales y faciliten el desarrollo de sus capacidades; adquirir bienes y servicios locales e insertar laboralmente a tales comunidades; implementar un proceso de diálogo con la población, y establecer mecanismos de reclamos para responder a sus inquietudes de manera transparente y oportuna. A su vez, se proyecta evaluar periódicamente la implementación

de esta política e informar públicamente de su desempeño (Freeport-McMoRan, 2015).

Asimismo, Cerro Verde forma parte de organizaciones internacionales de regulación de la actividad minera. Pertenecen al International *Council of Mining and Metals* (ICMM), una iniciativa que apuesta por una visión de desarrollo sostenible en la minería y que está liderada por directores ejecutivos de la industria. Como parte del ICMM, Cerro Verde se ha comprometido a implementar su marco de desarrollo sostenible, para lo cual elaboran reportes de sostenibilidad en base a la metodología *Global Reporting Iniciative* (Cerro Verde, s/f.b).

De la misma manera, Cerro Verde participa de Extractive Industries *Transparency Initiative* (EITI) que es una iniciativa compuesta por los gobiernos, las empresas extractivas y la sociedad civil con el objetivo de promover una gestión transparente y responsable de los recursos naturales. El proyecto comprende el compromiso de los gobiernos a revelar los ingresos recibidos de las industrias del petróleo, gas y minería y a estas últimas a revelar los pagos que efectúan a los gobiernos. Cerro Verde ha participado del EITI desde que el Perú se convirtió en un país miembro en el 2007 (Cerro Verde, s/f.b).

Inicios del proyecto: conflictos entre la población y Cerro Verde

A unos años de empezar las operaciones, en 2006, ocurrió un conflicto entre Cerro Verde y la población local. El motivo se encontraba en la distribución geográfica del canon y un contrato de estabilidad tributaria que la compañía había firmado y que reducía su aporte a la región. En este contexto, el descontento empezó a acumularse en las autoridades locales y la población por lo que se conformó el Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa, integrado por organizaciones sociales y alcaldes distritales. El frente presentó un pliego de reclamos por los recortes del canon y obras postergadas, que, al no lograr ser atendidas por las autoridades, podrían ser asumidas por la minera. (Hidalgo, 2015)

Además, sumaron la demanda de la construcción de una planta de potabilización para el cono norte de la ciudad que no contaba con servicios de agua y desagüe, una demanda antigua y constante de las organizaciones sociales. Tras agotar las vías institucionales, el frente tomó las instalaciones de Cerro Verde. Como resultado, el Ejecutivo instaló una Mesa de Trabajo, en la cual participaba el frente, Cerro Verde, el gobierno regional, los colegios profesionales, la Cámara de Comercio de Arequipa y las organizaciones de base de Arequipa. Producto de esta mesa se suscribió el "Convenio por el Desarrollo de Arequipa", a través del cual uno de los compromisos que la empresa asumió fue la construcción de dos obras de infraestructura hídrica: una planta de tratamiento de aguas servidas y una planta de tratamiento de agua potable. (Hidalgo, 2015).

Al igual que Cerro Verde, otras empresas mineras en Arequipa habían firmado contratos de estabilidad tributaria. Los pobladores locales percibían disconformidad respecto a estos contratos pues no se sentían beneficiados por la industria. Las compañías mineras, que tenían como antecedente el conflicto entre Cerro Verde y los pobladores de Arequipa, decidieron crear el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) en 2007. El PMSP consistía en un óbolo voluntario de las mineras, cuyos fondos eran administrados por las mismas empresas, quienes a la vez crearon comisiones técnicas de coordinación para orientar los gastos.

Cerro Verde participó en el programa aportando el 3.75% de sus utilidades e incluso se convirtió en el tercer mayor aportante al programa, que administró más de 420 mil millones de soles con los que financiaron un total de 88 proyectos para la región de Arequipa (Propuesta Ciudadana, 2012) En ese entonces, Cerro Verde logró consolidar una buena relación con el gobierno regional (Hidalgo, 2015) Posteriormente, la Comisión Técnica de Coordinación de Cerro Verde se convertiría en la Asociación Civil Cerro Verde, que sería la encargada de recibir el dinero del PMSP e invertirlo en proyectos sociales del área de influencia. La asociación está compuesta por un

representante de la sociedad civil, el gobierno provincial de Arequipa y el gobierno regional.

RSC en Cerro Verde

En el marco de su responsabilidad social empresarial, Cerro Verde ha implementado diversos proyectos que buscan favorecer a la población del área de influencia directa. Desde 2011, en el EIAS, se elaboró un Plan de gestión social. A su vez, ese plan estaba basado en una Línea Base Socioeconómica del área de influencia (Uchumayo, Yarabamba, Tiabaya, La Joya e Islay), en el cual identificaron sus necesidades socioeconómicas. Desde entonces, Cerro Verde ha implementado el Plan de gestión social en sus políticas de RSC. El Plan de gestión social tiene seis programas: Comunicaciones, Contingencias Sociales, Empleo, Desarrollo Económico Local (que incluye el desarrollo productivo, social y cultural), Fortalecimiento de Capacidades locales y el Comité de Donaciones.

A continuación, se describirán las acciones que se han realizado dentro de las políticas de RSC. Para ello se han utilizado los reportes de sostenibilidad anual que se encuentra disponibles para público en general y que datan desde 2016 hasta 2019 (Cerro Verde., 2016, 2017, 2018, 2019). Los proyectos han estado orientados al desarrollo agrícola, la capacitación en competencias laborales y negocios, la provisión de bienes o servicios de salud y educación, mantenimiento de infraestructura pública, y la implementación de mecanismos informativo-participativos.

En primer lugar, en lo que se refiere al desarrollo económico local, Cerro Verde ha trabajado en el sector agrícola, pesquero y turismo. En el ámbito agrícola, durante los últimos años ha mejorado la infraestructura de las principales comisiones de usuarios e implementado proyectos de asistencia técnica agropecuaria en los distritos del área de influencia directa. En el ámbito pesquero que involucra el distrito de Islay, ha promovido la pesca artesanal mediante

capacitaciones sobre gestión empresarial, además de asegurar la provisión de equipamiento. En lo que respecta al turismo, han apoyado con la capacitación para los agentes y operadores, además del mejoramiento de infraestructura turística.

En marco del programa de desarrollo económico local también han implementado proyectos de capacitación para pequeñas y medianas empresas. Entre los proyectos se encuentra el programa "*Dreambuilder*", de entrenamiento y certificación para mujeres emprendedoras, realizado en convenio con el gobierno regional de Arequipa. Igualmente, está "Emprende", consultorio empresarial que brinda capacitación, asistencia técnica y acceso a capital para micro y pequeñas empresas en los distritos de área de influencia. De la misma manera, el proyecto "InnovaPymes", que busca fomentar el desarrollo y gestión de ideas innovadoras de microempresarios de los distritos del área de influencia.

Igualmente, Cerro Verde ha desarrollado programas de capacitación para el empleo. En 2018 realizó capacitación referidas a habilidades y aspectos técnicos que contribuyen a la empleabilidad de los pobladores de los distritos La Joya, Uchumayo, Tiabaya y Yarabamba. Un par de años después, en 2019, se realizaron talleres para mejorar las oportunidades laborales, todo dentro del área de influencia. Paralelamente, ese año se inició un programa de promoción para la contratación de mano de obra local.

En segundo lugar, la compañía se desenvolvió en el sector de la educación y la salud. En el sector de educación, brindaron capacitaciones a maestros locales, así como facilitaron becas para el manejo de entorno virtuales e inglés. Igualmente, entregaron mobiliario y materiales escolares. En lo que respecta a la salud, implementaron seis puestos de salud en los distritos de influencia directa, Uchumayo, Tiabaya, Yarabamba, La Joya e Islay; también realizaron campañas de salud, brindaron equipamiento e implementaron un plan de lucha contra la anemia.

En tercer lugar, en lo que compete a la infraestructura, pusieron en ejecución sistemas de agua y desagüe y realizaron el

mantenimiento de vías. Se mejoraron y ampliaron los servicios básicos de saneamiento en asentamientos humanos del distrito de La Joya. Igualmente, remediaron la carretera de Uchumayo y un tramo de la Panamericana Sur, en coordinación con el Gobierno Regional de Arequipa. Además, crearon, mejoraron o mantuvieron plantas de tratamiento de agua.

En cuarto lugar, Cerro Verde llevó a cabo proyectos para fortalecer la gobernabilidad en la región. Realizaron un servicio de fortalecimiento de la gestión pública de los gobiernos locales: capacitaron a funcionarios de las municipalidades del área de influencia directa y elaboraron el Plan de Desarrollo Concertado para los distritos de Socabaya, Yarabamba y Uchumayo. Asimismo, las iniciativas de su plan de gestión social se han realizado a través de diversos convenios suscritos con el gobierno regional de Arequipa y gobiernos provinciales y distritales.

Por último, la compañía ha realizado actividades para mantener la información y participación de la ciudadanía en sus actividades mineras. En lo que respecta a la labor informativa, organizaron periódicamente visitas a la mina, distribuyeron material informativo, instauraron una oficina de información permanente para la atención personalizada a comunidades del área de influencia directa e instauraron un mecanismo para reclamos que registra solicitudes de cualquier persona natural o jurídica por diversos medios, como correo electrónico, escrito, teléfono, oficinas de información permanente.

En lo que respecta a la participación ciudadana, crearon un comité de monitoreo ambiental, un programa de vigilancia y monitoreo ambiental participativo. La finalidad de este mecanismo es determinar, técnicamente, si las condiciones ambientales previas al desarrollo de las operaciones han sufrido variaciones durante el desarrollo de estas. El comité cuenta con la participación de representantes de gobiernos locales, instituciones del estado, universidades, colegios profesionales y la sociedad civil. Los monitoreos ambientales participativos se realizan cuatro veces al año en los distritos de Uchumayo,

Yarabamba, Tiabaya, Jacobo Hunter, Socabaya y Quequeña. De acuerdo con la empresa esta actividad buscaba contribuir a crear confianza en la población sobre el manejo responsable de los aspectos ambientales de sus operaciones.

Por otro lado, además, de las iniciativas de responsabilidad social empresarial, las operaciones de Cerro Verde contribuyen considerablemente a la economía nacional y regional. De 2007 a 2017 el impacto directo e indirecto de Cerro Verde osciló entre el 16% y el 29% de la economía nacional. Para la región de Arequipa, en 2016 Cerro Verde contribuyó con el 233% del PBI regional. Ese mismo año, la compañía albergó al 17.9% de la población económicamente activa y ocupada de Arequipa (Apoyo Consultores, 2017).

"El Ciclo virtuoso del agua": la gestión del recurso hídrico en el marco de la RSC

Uno de los ejes más importantes de la RSC de Cerro Verde se encuentra en la gestión de los recursos hídricos regionales. A través de una serie de proyectos hídricos desarrollados en Arequipa, denominados "El Círculo virtuoso del agua" la compañía ha logrado abastecer los requerimientos de agua de la operación y, al mismo tiempo, mantener la seguridad hídrica de la población. En este proceso también se ha mantenido una política de responsabilidad social, relacionamiento y coordinación con los *stakeholders*: población local, organizaciones sociales y autoridades estatales.

La región de Arequipa está ubicada en medio del desierto de Atacama, en el cual los recursos hídricos son escasos y existe estrés hídrico. El panorama presentaba un reto para las operaciones mineras de Cerro Verde pues requerían una considerable cantidad de agua. Por otro lado, existía una demanda de provisión de agua para la población local y las operaciones mineras amenazaban su seguridad hídrica. Mediante el diálogo y la cooperación con autoridades estatales, autoridades del agua y organizaciones de la sociedad civil, la

compañía decidió optar por la construcción o financiamiento de proyectos hídricos que permitieran la provisión de agua para la minera y para la población local (Fraser, 2017).

Una de las acciones de Cerro Verde fue la construcción o cofinanciamiento de represas para captar la mayor cantidad de agua. En 2004, firmó un contrato con la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa (EGASA) para cofinanciar el 40% de la represa de Pillones, la cual fue inaugurada en 2006. Unos años después, en 2008, SMCV volvió a suscribir un convenio con EGASA para la construcción de la represa Bamputañe, la cual fue inaugurada en 2010 (EGASA, s/f). Igualmente, financió la represa San José de Uzuña, que fue la construida por el gobierno regional y empezó a funcionar en 2008. Estas represas cooptaban agua cuyo destino era el océano o mar, logrando almacenarla para aumentar el acceso al recurso hídrico tanto para la minería, la población local y la agricultura.

Mientras los años pasaban, las operaciones de la minera se expandían, por lo que cada vez necesitaban más agua. Como se ha mencionado anteriormente, en 2006 la compañía había firmado, junto con las autoridades regionales y organizaciones sociales, el Convenio por el Desarrollo de Arequipa, en la que se comprometía a colaborar en el financiamiento de una Planta de Tratamiento de Agua Potable, La Tomilla II, y de una Planta de Tratamiento de Aguas Servidas, La Enlozada.

En 2010, Cerro Verde concretó su compromiso de financiar íntegramente la planta de tratamiento de agua potable La Tomilla II, que fue inaugurada el 2012. La Tomilla II se ubica el distrito de Cayma, provincia de Arequipa. El agua que trata proviene del río Chili, el principal río que abastece el centro urbano de la ciudad de Arequipa y las zonas agrícolas aledañas, en La Joya. La Tomilla fue una obra realizada por la empresa minera como compensación por la inversión extractiva en la región. La planta provee de un sistema de abastecimiento sostenible y de agua de potable a 300.000 residentes de Arequipa, principalmente a los que viven en las partes altas de la

ciudad, un área de expansión urbana que no contaba con agua potable (Cumbra, s/f).

Luego, Cerro Verde también formó una alianza con el gobierno regional y las autoridades del agua para construir, financiar y operar una planta de tratamiento de aguas servidas, La Enlozada. A partir de un proceso de diálogo se acordó que la compañía iba a financiar los estudios técnicos para la planta; las autoridades asegurarían el terreno y financiarían la construcción, y SEDAPAR —la compañía de agua estatal— operaría y mantendría la planta. Cerro Verde recibiría un volumen de agua tratada para sus operaciones y el resto del agua se devolvería al río Chili. Sin embargo, los acuerdos tuvieron inconvenientes, ya que no todos los gobiernos locales obtuvieron el financiamiento necesario, existían conflictos con los pobladores respecto a la ubicación de la planta y SEDAPAR tenía desafíos operativos y técnicos (Hidalgo, 2015).

Como consecuencia, el acuerdo se volvió a negociar y en 2012, Cerro Verde firmó un convenio en el que se comprometió en construir, operar y mantener la planta de tratamiento. Por su parte, SEDAPAR trabajaría cerca de la compañía para monitorear la calidad de agua y supervisar el retorno de agua tratada al río. La Enlozada fue terminada en noviembre de 2015 y actualmente trata el 85% de aguas servidas de Arequipa. Antes de que se inaugurara la planta, el único sistema de tratamiento de agua en Arequipa trataba menos del 10% de las aguas servidas y lo demás era echado al río Chili (Hidalgo, 2015). Además, La Enlozada permitirá disminuir la recurrencia de enfermedades gastrointestinales en la población de Arequipa, ya que los productos agrícolas de los valles cercanos serán regados con agua limpia (Cárdenas, 2017) De esta manera, ayuda a mejorar la calidad del agua del río Chili, beneficiar la agricultura y mejorar el acceso al agua en Arequipa.

A pesar de los beneficios que los proyectos de infraestructura hídrica han traído a la población y a la agricultura de Arequipa, la disputa por el agua no ha terminado. En enero de 2016, las juntas de usuarios del Chili regulado de La Joya Nueva y La Joya Antigua se

movilizaron en rechazo de los beneficios que tenía Cerro Verde que le adjudicaban un mayor volumen de agua en contraste con lo que se destina a agricultura (Servindi, 2016).

De la misma manera, la compañía ha sido multada por la emisión de agua contaminada, así como de la liberación de sustancias tóxicas. Al respecto, todavía existen tensiones en torno a las acciones contaminantes de la minera en la población de la zona de influencia. En junio de 2019, los agricultores de las zonas aledañas de la Planta de tratamiento de aguas residuales La Enlozada denunciaron que la minera Cerro Verde vertía agua contaminada al río Chili (Servindi, 2019). No obstante, ninguna de estas tensiones ha llegado a estallar, sino que fueron de baja intensidad o se resolvieron rápidamente.

En la Tabla 7, que se presenta a continuación, se encuentran a manera de resumen los factores que caracterizan la gestión de conflictos socioambientales de la empresa minera Cerro Verde vinculados a los tres momentos de su trayectoria institucional.

Tabla 7. Resumen del caso 4: La responsabilidad social empresarial En Cerro Verde (momentos en la trayectoria institucional según el enfoque de sistemas)

HALLAZGOS VINCULADOS A LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES				
ENTRADAS (INPUTS)	La actividad agrícola y ganadera era una de las más importantes de la economía regional arequipeña según EIA 2011. Estas actividades proveían un significativo porcentaje de alimentos para consumo humano, abastecía de insumos a las plantas agroindustriales y generaba puestos de trabajo. La actividad minera dinamizó la economía regional, canon para obras de gran alcance poblacional, bienes y servicios del mercado local.	La población percibía que las principales problemáticas locales eran la contaminación ambiental (río Chili), la escasez de trabajo, la falta de transporte público y la carencia de redes viales.	Los principales beneficios percibidos por la población en relación con la empresa eran la provisión de trabajo y el canon minero. Los principales perjuicios eran la contaminación y el mal uso de los recursos naturales.	Conflicto entre Cerro Verde y la población local por la distribución geográfica del canon y un contrato de estabilidad tributaria que la compañía había firmado y que reducía su aporte a la región. Se sumó a la demanda, la construcción de una planta de potabilización para el cono norte de la ciudad que no contaba con servicios de agua y desagüe- una demanda antigua y constante de las organizaciones sociales. Existía una demanda de provisión de agua para la población local y las operaciones mineras amenazaban su seguridad hídrica.

TRANS-FORMACIÓN (THROUGH-PUT)	La política de relacionamiento comunitario de Cerro Verde seguía los principios de su accionista mayoritario, el Freeport-McMoRan Se promueven relaciones proactivas y abiertas con la comunidad, las autoridades gubernamentales y otras partes interesadas para maximizar los impactos positivos y mitigar los impactos adversos.	Se implementan programas de inversión social que faciliten el desarrollo de las capacidades locales (comunidades). Se adquieren bienes/ servicios locales y se inserta laboralmente a población comunal. Se implementa un proceso de diálogo con la población, y establece mecanismos de reclamos transparentes y oportunos. Se proyecta evaluar periódicamente la implementación de esta política e informar públicamente de su desempeño.	Se ejecuta el Plan de Gestión Social con seis programas: Comunicaciones, Contingencias Sociales, Empleo, Desarrollo Económico Local (que incluye el desarrollo productivo, social y cultural), Fortalecimiento de Capacidades locales y el Comité de Donaciones. Uno de los ejes más importantes de la RSC se encuentra en la gestión de los recursos hídricos regionales. Esto se expresa en varios proyectos hídricos desarrollados en Arequipa, denominados "El Círculo virtuoso del agua". Esto ha logrado abastecer los requerimientos de agua de la operación y, al mismo tiempo, mantener la seguridad hídrica de la población.	Se mantiene la política de responsabilidad social relacionamiento y coordinación con los *stakeholders*: población local, organizaciones sociales y autoridades estatales.

SALIDAS (OUTPUTS)	Construcción o cofinanciamiento de represas, para captar la mayor cantidad de agua. Las represas cooptan agua cuyo destino era el océano, logrando almacenarla, para aumentar el acceso al recurso hídrico tanto para la minería, la población local y la agricultura. Se inauguró la Planta de Tratamiento de agua potable. El agua que trata proviene del río Chili, el principal río que abastece el centro urbano de la ciudad de Arequipa y las zonas agrícolas aledañas. Además, de la construcción realizada por la empresa, se tiene el compromiso para operar y mantener la planta de tratamiento. La planta provee de con un sistema de abastecimiento sostenible y de agua de potable a 300.000 residentes de Arequipa, principalmente, a los que viven en las partes altas de la ciudad, un área de expansión urbana que no contaban con agua potable. Actualmente trata el 85% de aguas servidas de Arequipa, que contribuye a disminuir la recurrencia de enfermedades gastrointestinales en la población de Arequipa, pues los productos agrícolas de los valles son regados con agua limpia. Se ayuda a mejorar la calidad del agua del Río Chili, beneficiar la agricultura y mejorar el acceso a agua en Arequipa. A pesar de los beneficios que los proyectos de infraestructura hídrica han traído a la población y a la agricultura de Arequipa, la disputa por el agua no ha terminado. Los agricultores de las zonas aledañas de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales denunciaron que la minera Cerro Verde vertía agua contaminada al río Chili. No obstante, ninguno de estas tensiones ha llegado a estallar, sino que fueron de baja intensidad o se resolvieron rápidamente.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados comparativos de los cuatro casos analizados desde las trayectorias institucionales sobre la gestión pública y privada de conflictos socioambientales

A partir de la información analizada sobre los cuatro casos emblemáticos presentados se han identificado algunas variables que permitan entender el accionar tanto del Estado como de las empresas en la prevención y gestión de conflictos socioambientales vinculados a la industria extractiva en el país. En ese sentido, las tendencias sobre similitudes o diferencias se han organizado a partir de las siguientes variables por cada uno de los tres momentos de la trayectoria institucional de las organizaciones gubernamentales y empresas: i) origen de los conflictos o entradas, ii) las capacidades de gestión pública y privada para la resolución del conflicto o transformación; y, iii) razones que explican los resultados adecuados o limitados en el manejo del conflicto que impactan en el cambio institucional, o salidas.

Sobre los orígenes del conflicto: entradas

En esta sección se presentarán los orígenes de los conflictos socioambientales que se han identificado para los cuatro casos. Dentro de cada variable, se explican los mecanismos causales que están en juego para que surjan los conflictos y se ejemplifican con nuestros casos de estudio, rescatando las similitudes y diferencias.

Impactos ambientales

Los impactos ambientales de la minería son una causa común de conflictos en nuestros casos de estudio. Estos conflictos están especialmente presentes cuando los impactos ambientales amenazan los medios de vida de la población y cuando faltan mecanismos de información ambiental. En los casos de Yanacocha, Antamina y Cerro Verde los conflictos por los impactos ambientales fueron

importantes pues afectaron los medios de vida de la población del área de influencia. En Yanacocha en 1999, en la microcuenca Porcón, donde la población se dedicaba principalmente a la ganadería y a la agricultura, los campesinos presentaron denuncias sobre las actividades de exploración de la empresa minera y que habían generado enfermedades en su ganado.

Igualmente, en Antamina, en el conflicto de Huarmey de 2006, la población, cuyas principales ocupaciones eran la pesca y la agricultura, mostró su rechazo ante la construcción de un mineroducto por sus consecuencias en las áreas de cultivo y el mar. Así también, en Cerro Verde, en el 2016, organizaciones de riego se movilizaron en rechazo a los beneficios que tenía la empresa en la provisión de agua en comparación con los agricultores. De nuevo, en 2019, los agricultores de las zonas aledañas de la Planta de tratamiento de aguas residuales La Enlozada denunciaron que la minera Cerro Verde vertía agua contaminada al río Chili.

Asimismo, se ha identificado que los conflictos se originan por la falta de información o transparencia respecto a los impactos ambientales de las actividades mineras. En Antamina, el conflicto de Huarmey generó en los manifestantes reclamos por la falta de un proceso de consulta sobre los impactos ambientales del mineroducto. De la misma manera, en Las Bambas en 2015, en los paros en Grau y Cotabambas una de las demandas era la explicación de las modificaciones del EIA del proyecto minero. Adicionalmente, en los conflictos por el uso de la vía terrestre en los años 2016 y 2017 los pobladores manifestaron su descontento por la falta de información adecuada respecto a los impactos ambientales del tránsito de los volquetes.

En este aspecto es interesante notar que todos nuestros casos se tratan de gran minería, la cual no solo debe cumplir con las legislaciones ambientales nacionales, sino que también está comprometida con estándares internacionales. Por ejemplo, Antamina ha incorporado el Código de Responsabilidad Social del ICMM. Similarmente, Yanacocha se presenta a sí misma como una minera ambientalmente responsable y cumplidora con estándares ambientales

nacionales e internacionales. A pesar de estas medidas, las mineras han presentado o continúan presentando conflictos originados por los impactos ambientales de sus actividades.

No obstante, la información recogida en las investigaciones que hemos analizado destaca que dos de los casos, Antamina y Cerro Verde, han tenido mayores y mejores capacidades para mitigar los conflictos. Dos aspectos son relevantes en estos resultados. El primero tiene relación con los procesos de diálogo y transparencia en espacios de negociación con todos los actores involucrados (gobernanza), en los cuales se lograron acuerdos que generaron confianza a partir de alternativas técnicas convincentes con resultados basados en evidencias, donde efectivamente el impacto ambiental se redujo de acuerdo con niveles establecidos en la leyes nacionales e internacionales. El segundo es que dichos acuerdos sobre las propuestas que se llevaron a la práctica se mantengan en el tiempo, siendo sostenible además el beneficio directo e indirecto a la población. Esto genera el suficiente capital social para que los conflictos que puedan emerger se resuelvan en el corto plazo, evitando así su escalamiento.

Conflictos por tierras

Se ha identificado que los conflictos por tierras están especialmente presentes cuando el área de influencia es rural y el Estado, a quien le compete directamente resolverlo, suele estar ausente en la mediación de estos, pero lo más importante es su solución debido a que el saneamiento de tierras es una función que le corresponde a las entidades públicas. Existieron conflictos por compras de tierras al inicio de las operaciones de Yanacocha y Antamina, a finales de la década de 1990. Ambas eran grandes operaciones mineras y de tajo abierto que requerían grandes cantidades de tierra y la población de la zona de influencia era principalmente rural, con bajos índices de desarrollo y dedicada a actividades relacionadas con la posesión de sus parcelas o chacras orientadas a la agricultura y la ganadería.

En los dos casos, los procesos de compra de tierras originaron conflictos. Una gran parte de campesinos no tenía los títulos de propiedad de sus terrenos, por lo que las mineras iniciaron los trámites de titulación, a pesar de ser esta una función que le compete al Estado. Los límites del cronograma de la empresa y el desconocimiento cultural de la organización territorial de la población generaron errores en la titulación. En el caso particular de Yanacocha, la compra de tierras provocó conflictos con los campesinos pues estos consideraban el precio ofrecido muy bajo.

En cambio, en Antamina, el monto ofrecido fue bien aceptado, pero el conflicto se originó por la falta de asesoramiento y fiscalización de la inversión social. Los gobiernos locales no tenían la capacidad suficiente para administrar el dinero y tampoco los mecanismos necesarios para fiscalizarlo. Además, en la compra de tierras surgieron problemas porque no se tomaron en cuenta los aspectos culturales y sociales de la comunidad respecto al manejo de sus parcelas y tampoco se contó con una documentación social —como línea de base— del proceso. Cabe señalar que en ambos casos el Estado estuvo ausente como mediador entre las relaciones de los campesinos y de la empresa, por lo que fue la empresa minera la que tuvo que asumir ese rol y encargarse de las negociaciones.

Beneficios económicos de la minera

Un grupo de conflictos está relacionado con los beneficios económicos que la población puede obtener de las empresas mineras, ya sea a través del canon, proyectos sociales o pagos por compensaciones o servicios que puedan prestar los propios campesinos organizados de acuerdo a la demanda de la empresa. Se ha identificado que estos conflictos aparecen debido al incumplimiento de la empresa minera en relación con la inversión social que debería realizar, una inadecuada fiscalización de esta inversión, las demandas por un mayor control de la población sobre la riqueza generada y las expectativas

no cumplidas sobre los supuestos beneficios económicos que el modelo extractivo traería a la población que es afectada directa o indirectamente.

En primer lugar, existen conflictos en torno al cumplimiento de inversión social de la minera, como en Las Bambas y Cerro Verde. En Las Bambas las demandas del paro en Challhuahuacho en 2015 eran el cumplimiento de los compromisos contraídos con el antiguo dueño de la minera, Xstrata, el aporte del 10% de las utilidades para un fondo social y mayores oportunidades laborales. Igualmente, en 2017 la población volvió a organizar un paro y las principales demandas era la realización de obras de agua, saneamiento y salud. Luego, en 2020, otro paro fue organizado para exigir al gobierno el cumplimiento de decreto que declara de prioridad nacional el desarrollo económico y social de Challhuahuacho, así como la asignación de canon minero desde 2021.

En el caso de Cerro Verde, en 2006 el Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa presentó un pliego de reclamos por los recortes del canon minero y obras postergadas, que, al no lograr ser atendidas por las autoridades, podrían ser asumidas por la minera. Además, manifestaron su rechazo al contrato de estabilidad tributaria que la compañía había firmado y que reducía su aporte a la región. Tras agotar las vías institucionales, el frente tomó las instalaciones de Cerro Verde.

En segundo lugar, existen conflictos en torno a una mayor participación de la población en la inversión social de la minera. En Las Bambas, en 2003-2005 organizaciones sociales de las provincias de Cotabambas y Grau se manifestaron pues demandaban una mayor representación de las comunidades y un mayor control de los recursos de los fondos sociales establecidos para el proyecto, así como cuestionaron la transparencia en el uso de los recursos y las demoras en la ejecución de los proyectos.

En tercer lugar, se han identificado conflictos debido a la falta de asesoramiento de la inversión de los montos económicos recibidos de la minera. Este fue el caso en Antamina, durante la compra de

tierras, cuando se brindó un pago considerable por las tierras, pero no hubo una fiscalización de las inversiones de las autoridades comunales y la empresa no cumplió con darle el seguimiento al proceso. Como consecuencia, la inversión no logró ser aprovechada para generar desarrollo en la población y esta se mostró insatisfecha.

En cuarto lugar, existen tensiones alrededor de las expectativas de beneficios económicos que pueden recibir la población de la minera. En Antamina, en el conflicto de Huarmey de 2006 uno de los motivos de las protestas se debía a que la construcción de un mineroducto significaría el fin de los beneficios económicos que había presentado la otra opción, la carretera, como una mayor conexión para el comercio. De la misma manera, en las Bambas entre 2008 y 2014, existieron manifestaciones —paros, bloqueos, protestas, enfrentamientos con la policía— relacionadas a diversas demandas, principalmente de beneficio económico, en donde destaca una mayor y mejor oferta de trabajo. Estas son expectativas de la población frente a la empresa minera, la cual debe cumplir con demandas que en muchos casos no le compete, desviándose así la atención del actor que en la práctica y de acuerdo con la constitución es quien debiera asumir esa responsabilidad: el aparato público.

Abastecimiento de agua

Se han identificado conflictos entre las mineras y la población en torno al abastecimiento de agua. Este aspecto es bastante más acentuado en las grandes operaciones mineras y de tajo abierto pues requieren una cantidad considerable de agua. Un ejemplo es el conflicto de Qullish (2000-2004) en Yanacocha, en el que la población cajamarquina —e incluso el gobierno provincial de ese entonces— se oponían al inicio de exploraciones en el cerro Quillish por la importancia que tenía para el abastecimiento del agua de la población y la agricultura, aunque algunos estudios cuestionaban esa afirmación o creencia. Luego, también existieron conflictos en torno

al abastecimiento de agua en Cerro Verde, pues sus operaciones se encontraban en Arequipa, una zona de estrés hídrico. La minera requería una considerable cantidad de agua y, al mismo tiempo, la población demandaba ser abastecida de agua. Sin embargo, en este caso el conflicto fue atenuado por una serie de proyectos hídricos que la empresa implementó.

Capacidades de gestión institucional del sector público y las empresas mineras para enfrentar los conflictos socioambiental o transformación

En esta sección a manera de conclusiones principales de la literatura consultada se presentarán los mecanismos vinculados a la gestión que han utilizado las entidades competentes del Estado y las áreas sociales de las empresas mineras para mitigar o no el impacto de los conflictos; y, si lograron darles viabilidad a las inversiones en los cuatro casos elegidos.

Respuestas del Estado

Se ha identificado que el Estado ha respondido a los conflictos socioambientales a partir de cuatro elementos: i) débiles capacidades de gestión para enfrentar los conflictos, ii) uso de la fuerza para evitar el escalamiento del conflicto, iii) organización de espacios de concertación para el desarrollo; y, iv) organización de espacios de diálogo y creación de espacios de fiscalización ambiental.

Débiles capacidades de gestión

El Estado puede responder a los conflictos con pasividad, negligencia, es decir, sin atender oportunamente las demandas de la población. Esta reacción no es tan común en nuestros casos y de acuerdo a la información recogida en las investigaciones revisadas el único ejemplo lo encontramos en Yanacocha en 1999, en la microcuenca

de Porcón, donde los campesinos presentaron sus quejas por la compra de tierras ante el gobernador distrital de Cajamarca pero este no atendió sus demandas y en la municipalidad provincial no les proporcionaron ninguna orientación. Además, el gobierno regional estuvo ausente como mediador en las negociaciones por las tierras entre la empresa y los campesinos.

Si bien en la literatura revisada el caso de la microcuenca es tal vez el único que evidencia el comportamiento pasivo del aparato público, es altamente probable que estas experiencias se reproduzcan en mayor o menor magnitud en diferentes partes del territorio nacional donde emergen los conflictos ambientales. En el próximo capítulo y sobre la base de nuestras entrevistas a los funcionarios trataremos este tema con mayor profundidad.

Uso de la fuerza por parte del Estado

El Estado puede responder a los conflictos usando la fuerza coercitiva de acuerdo a los parámetros permitidos por la ley: ante la población, declarando estados de emergencia o reprimiendo las manifestaciones, y ante la empresa, tomando medidas que impidan su operatividad. En el conflicto del cerro Quillish en el año 2000, la literatura recogida sostiene que el gobierno provincial de Cajamarca tomó una postura de enfrentamiento con Yanacocha debido a la disconformidad de un sector de la población con las actividades de la empresa. El alcalde provincial de ese entonces decidió declarar Zona Reservada y Protegida al cerro Quilish y así evitar que la minera inicie sus actividades de exploración. Cabe señalar que podría considerarse que dicho gobierno en los primeros conflictos que se suscitaron alrededor de Yanacocha buscó asumir un papel neutral y en algunos momentos de apoyo al modelo extractivo, como sucedió más adelante con los gobernadores Luis Pita (enero 2003 a diciembre 2006) y Jesús Coronel (enero 2007 a diciembre 2014), pero durante el

conflicto del cerro Quillish asume una posición de confrontación a Yanacocha y por ende al modelo de desarrollo minero.

En el caso del gobierno central, específicamente en los conflictos de las Bambas, este respondió con el uso de la fuerza hacia la población repetidas veces. Este uso de la fuerza se expresó por ejemplo en los paros en Grau y Cotabambas (2015) donde se produjeron choques violentos entre la policía y los manifestantes, resultando, como hemos visto, 3 muertos y 23 heridos. Los días siguientes se declaró el Estado de emergencia algunas provincias de Apurímac y Cusco, aunque luego el Estado modificó su acción represiva y puso en práctica una estrategia más dialogante. Igualmente sucedió este proceso durante los conflictos por el uso de la vía terrestre entre 2016 y 2020. Durante esos años la estrategia inicial era responder al escalamiento del conflicto con represión hacia las manifestaciones en los tramos del corredor minero, lo que generaba violentos enfrentamientos para luego alternar, dependiendo del nivel alcanzado por el conflicto, entre una posición más dialogante y una de confrontación.

La literatura en ciencias sociales tiende a afirmar que el Estado criminaliza los conflictos socioambientales. La pregunta es por qué los gobiernos nacionales, indistintamente si son de izquierda o de derecha, actúan de la misma forma, usando la fuerza que la constitución les permite. Nuestra impresión inicial es que el uso de la fuerza es la última herramienta que les queda a los gobiernos cuando estos no han generado los canales efectivos para encausar los conflictos propios de una actividad económica tan compleja como es la minería; aunado y agravado al hecho que en determinados territorios existe una débil representatividad y legitimidad del Estado frente a la población con la cual supuestamente está en permanente escucha y diálogo a través de diversas instancias. Si estas últimas no funcionan o, peor aún, ni siquiera existen, de partida nos encontramos frente a una estructura de gobierno distante y por lo tanto generadora de relaciones de desconfianza e incertidumbre. Veamos ahora qué ha hecho el Estado para reducir esas brechas de comunicación

y reconstruir la confianza en las entidades públicas, especialmente a partir del siglo XXI.

Organización de espacios de concertación para el desarrollo

El Estado utilizó la organización de espacios de concertación para el desarrollo como estrategia para lidiar con los conflictos relacionados con los beneficios económicos de la minería. Estos espacios constaban de mesas de concertación para el desarrollo en las que se planificaban proyectos sociales para el área de influencia de la minera. El Estado utilizó esta estrategia en Las Bambas y en Cerro Verde. En Las Bambas, ante los conflictos laborales (2008-2014), el gobierno central, como estrategia preventiva, estableció la Mesa de desarrollo de la provincia de Cotabambas (2012-2013), conformada por representantes de ministerios y gobiernos locales.

En Las Bambas, en respuesta al paro de Challhuahuacho, se instaló la Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho (2015). Esta mesa estaba integrada por representantes del Poder Ejecutivo y de las comunidades campesinas. En las reuniones se adoptaron compromisos para proyectos de inversión en el distrito y talleres informativos. Producto de la mesa se conformó un comité encargado de monitorear la implementación de los acuerdos. Además, la PCM declaró como prioridad nacional el desarrollo económico y social de Challhuahuacho en 2016. Luego, cuando volvieron a ocurrir paros en 2017, el Poder Ejecutivo respondió reuniéndose con las autoridades para acordar proyectos de agua y saneamiento e infraestructura, con lo que se suspendió el paro.

Asimismo, en respuesta al paro en Grau y Cotambambas (2015), después de tener una postura confrontacional, el Estado estableció mesas de concertación para el desarrollo: la Mesa de trabajo para el desarrollo de la provincia de Cotabambas (2015- 2016), conformada por representantes de ministerios, autoridades locales y la sociedad civil organizada, y la Mesa de diálogo para el desarrollo de Grau

(2015), en la que participaron representantes de ministerios y autoridades de gobiernos locales de la provincia de Grau. Igualmente, en respuesta a los conflictos por el uso de la vía terrestre el Ejecutivo presenta un Plan de desarrollo de la provincia de Cotabambas (2016), que contemplaba inversiones sociales financiadas por el Estado, la empresa, el gobierno regional y el gobierno provincial, así como propone el pago de compensaciones para las comunidades involucradas en el bloqueo de la vía.

De la misma manera, en Cerro Verde, ante las manifestaciones del Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa por la inversión social de la empresa minera, el Ejecutivo desplegó como estrategia la conformación de mesas de concertación. Se instaló una Mesa de trabajo, en la cual participaba Cerro Verde, el gobierno regional, los colegios profesionales, la Cámara de Comercio y las organizaciones de base de Arequipa. Producto de esta mesa se suscribió el "Convenio por el Desarrollo de Arequipa", en el cual estas instituciones se comprometían en realizar o colaborar con proyectos sociales para la región.

Organización de espacios de diálogo

El Estado utilizó la organización de espacios de diálogo institucionalizados (de mayor permanencia) y no institucionalizados (de carácter transitorio) como estrategia para aliviar las tensiones de los actores involucrados en el conflicto y llegar a acuerdos. Por un lado, en el caso de los espacios institucionalizados recogimos la experiencia de Antamina y Las Bambas. En Antamina, frente a los paros organizados por la población de Huarmey contra la construcción del mineroducto, el Estado, desde el CONAM conformó un Comité técnico multisectorial para evaluar los impactos sociales y ambientales del mineroducto. Además, en Las Bambas, en respuesta al paro en Grau y Cotambambas de 2015, el Estado, después una postura de uso de la fuerza acordó la instalación de una mesa de diálogo en el

distrito de Coyllurqui para explicar las modificaciones del EIA que contaba como participantes a los ministros y los alcaldes provinciales y distritales.

De otro lado, el Estado creó espacios de diálogo no institucionalizados, como en Las Bambas. En respuesta a los conflictos relacionados con los fondos sociales, se conformó una comisión de representantes de los ministerios que, luego de una serie de negociaciones, planteó algunas modificaciones en el manejo del fondo de fideicomiso, que respondían a las demandas de organizaciones sociales que coordinaban las manifestaciones. Igualmente, en los conflictos por el uso de la vía terrestre, el Estado, después de responder con represión, envió una comisión del Ejecutivo para dialogar con autoridades y organizaciones sociales de Challhuahuacho. Luego, en abril de 2017, en Cotabambas, el MTC, a través del diálogo con representantes de las comunidades llegó a un acuerdo y se reabrió el tránsito en dicho tramo para el paso de los volquetes.

Creación de espacios de fiscalización ambiental

El Estado utilizó la creación de espacios de fiscalización ambiental como estrategia para recoger las denuncias ambientales relacionadas con la minería. Estos son los casos de Yanacocha, Antamina y Las Bambas. En Yanacocha, frente a los reclamos por contaminación en 1998, el Estado responde conformando la Comisión técnica y científica para evaluar la calidad del agua de Cajamarca. La comisión estaba conformada por representantes de las ONG, la Universidad Nacional de Cajamarca, el MINSA, SEDACAJ, la Municipalidad de Cajamarca y la minera. De la misma manera, en lo que respecta a Las Bambas, producto de la Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho de 2015, se conformó un Comité de monitoreo y vigilancia ambiental que se encargaría de la supervisión de los temas ambientales y estaría conformado por comuneros capacitados.

En lo que respecta a Antamina, en respuesta a los paros organizados por la población de Huarmey, el Estado creó —como ya ha sido mencionado— el CMVFH, conformado por dieciséis organizaciones sociales, organismos del Estado y Antamina. Sus funciones eran: coordinar la participación ciudadana en las labores de monitoreo, vigilancia y fiscalización ambiental e institucionalizar un canal de diálogo entre la población, las autoridades y la minera. Bajo el liderazgo de este comité se establecieron tres mecanismos participativos: los monitoreos conjuntos de la calidad del agua, las presentaciones públicas sobre temas ambientales, y la atención y resolución de quejas ambientales. La creación de este comité logró reducir parcialmente el conflicto en torno al impacto ambiental de la minera en Huarmey.

Respuestas de las empresas mineras

Se han identificado diversas respuestas de las empresas vinculadas con las capacidades de gestión para enfrentar los conflictos socioambientales. Según la literatura revisada estas han evidenciado lo siguiente: débiles capacidades de gestión, confrontación con los campesinos impactados, organización de espacios de diálogo, cambios en las políticas de responsabilidad social, inversión social, fiscalización ambiental y evaluaciones externas.

Débiles capacidades de gestión

La empresa puede evidenciar sus limitaciones para responder a los conflictos con eficacia, es decir, con respuestas insuficientes a las demandas de la población. Esta reacción no es tan común en nuestros casos: el único ejemplo lo encontramos en Yanacocha en la microcuenca de Porcón en 1999, cuando los campesinos presentaron sus quejas por la compra de tierras ante las oficinas de la empresa, pero no fueron atendidos de acuerdo con sus necesidades. Por el contrario, y casi en la misma época se presentaron conflictos similares

por tierras en Antamina, no obstante, la respuesta de la empresa fue mucho más efectiva para responder a las demandas de los campesinos. Cabe señalar que posteriormente, Yanacocha respondería con acciones que en la práctica implicaban enfrentarse a los campesinos demandantes, posteriormente esta relación de conflicto se modificaría producto de la intervención y mediación de entidades como las ONGs, la iglesia católica y entidades públicas competentes, lográndose pasar a una relación de negociación y consecución de acuerdos.

Confrontación con los campesinos impactados

La empresa puede responder a los conflictos bajo lógicas de enfrentamiento: intimidando a los manifestantes o colaborando con la policía para la represión. Estos fueron los casos de Yanacocha y Las Bambas. En Yanacocha, en el conflicto de tierras en Porcón en 1999 la empresa, después de las denuncias públicas de los campesinos, tomo una postura de confrontación, presionando a los campesinos denunciantes. Igualmente, en el conflicto por contaminación en el mismo año, una de las estrategias de la empresa fue, como ya hemos visto, realizar una campaña mediática en la que señalaba que las alarmas de contaminación eran falsas y que había un propósito de dañar la imagen de la minera y oponerse al desarrollo de Cajamarca.

De la misma manera, en Las Bambas, en manifestaciones por el uso de la vía terrestre en 2016 los pobladores bloquearon el corredor minero. Entonces, se produjeron violentos enfrentamientos, que dejaron como saldo a un campesino muerto. El Ministerio del Interior, a través de sus investigaciones con respecto a los sucesos, cuestionó que el jefe de la División Policial de Abancay solicitara maquinaria pesada a la empresa para desbloquear la vía y que la empresa accediera. Por su parte, la empresa señalo que, de acuerdo con el marco legal, es obligatorio que apoye a la policía para mantener el orden y que la vía es pública, por lo cual habían accedido a prestarles la maquinaria.

Aquí nuevamente la empresa se encuentra en la encrucijada de solicitar o no el uso de la fuerza a las instancias correspondientes cuando los conflictos escalan de tal manera que ponen en peligro vidas, infraestructura, compromisos de ventas o entregas, entre otros aspectos no solo relevantes para las empresas mineras sino también para el propio Estado. Ante supuestas o reales injusticias de las empresas mineras en su relación con la población afectada, la pregunta es cómo proceder ante situaciones de alta tensión que generan zozobra e incertidumbre en la vida cotidiana del territorio y la economía de las familias (y no solo de los involucrados directos), y que, en no pocos casos, se exacerban por intereses particulares no vinculados a las reales demandas de la población impactada.

Como fenómeno relacionado a las capacidades de gestión, nuevamente aquí aparece el tema de la falta de previsión o anticipación por parte de la empresa, pero especialmente de las entidades competentes del gobierno ante situaciones que comienzan a manifestarse como posibles conflictos, pero al no existir la instancia que los canalice con prontitud y los resuelva oportunamente de acuerdo a ley, trae como consecuencia un vacío organizacional e institucional que puede generar por un lado la percepción de lo lejano que está el Estado ante los diversos reclamos de la población o también podría ser aprovechado por actores que buscan conseguir propósitos económicos o políticos particulares no relevantes a los genuinos derechos de la población afectada.

Organización de espacios de diálogo

La empresa utilizó la organización de espacios de diálogo no institucionalizados como estrategia para aliviar las tensiones con los manifestantes y llegar a acuerdos. Esto ocurrió en Yanacocha y Las Bambas. En el caso de Yanacocha, a partir del conflicto por la compra de tierras en Porcón, la empresa puso en marcha una estrategia de diálogo y búsqueda de consensos cuando otras instituciones de

la sociedad civil apoyaron las denuncias de los campesinos afectados. En consecuencia, la empresa promovió espacios de diálogo y concertación con los campesinos donde finalmente aceptó pagar las indemnizaciones económicas correspondientes y admitió los errores de algunos de sus funcionarios. Así, con los acuerdos tomados, las denuncias de los campesinos por usurpación de tierras quedaron archivadas.

De manera similar, en Las Bambas ante los conflictos laborales (2008- 2014) la respuesta de la empresa fue establecer espacios de diálogo no institucionalizados. En general, los episodios de conflictividad estuvieron acompañados por momentos de diálogo entre la empresa y los pobladores en los cuales se atendían los reclamos de la población. Por lo tanto, estos conflictos eran esporádicos y de corta duración. Igualmente, en el conflicto por el uso de la vía terrestre desde 2016 hasta la actualidad, la empresa intentó retomar estos espacios de diálogo con el alcalde provincial y los representantes de las comunidades para negociar una tregua, aunque esta no ha sido aceptada.

La búsqueda de diálogos y consensos transitorios, no institucionalizados, tuvo y lamentablemente todavía tiene en algunos de los casos, una característica propia de lo que se conoce en el campo de la administración como gestión reactiva. Es decir, los responsables de las áreas sociales junto con las áreas de la alta dirección de las empresas toman decisiones de "último minuto" cuando el problema ya estalló y es difícil resolverlo en una coyuntura de escalamiento del conflicto con posibles consecuencias no esperadas negativas como es el bloqueo de carreteras, la toma de locales e inclusive el secuestro de algunos funcionarios, entre otras dificultades propias de una práctica empresarial no preventiva.

La ausencia de información sociopolítica y económica actualizada que recoja los posibles efectos en el desarrollo de un proyecto de inversión minera y especialmente —y más grave aún— el débil conocimiento sobre el estado situacional de la población directa e indirectamente afectada por las decisiones, acertadas o no, de los

funcionarios de la empresa pueden perjudicar la relación con los campesinos y crear desconfianza. En diversos momentos del ciclo de inversión, exploración y explotación del recurso minero, las decisiones que se ponen en marcha podrían afectar, sin desearlo, el bienestar de la población impactada convirtiéndose en el "caldo de cultivo" para que emerjan los conflictos que a la larga elevan los costos de inversión y debilitan la imagen de la empresa como institución, perdiendo la legitimidad necesaria para operar e interactuar con diversos actores en un clima de paz social, sobre todo en su entorno muchas veces adverso a este tipo de inversiones.

Tomar la temperatura del sentir de la población de manera continua, hacer los cálculos políticos del comportamiento de los actores frente a la empresa a nivel internacional, nacional y regional, es una tarea crucial para darle viabilidad a la inversión minera. Dos de los casos recogidos en la literatura consultada, Antamina y Cerro Verde, han logrado poner en marcha esta estrategia de gestión a través de sistemas de información de riesgos y construyendo condiciones sociales para crear espacios de diálogo, consulta y comunicación permanente entre la población, autoridades del gobierno, actores de la sociedad civil y la propia empresa. Este último aspecto lo trataremos con mayor profundidad más adelante. Veamos ahora los cambios más importantes en el enfoque de responsabilidad social que, según las investigaciones revisadas, viene llevando a cabo la industria minera.

Cambios en las políticas de responsabilidad social

Como respuesta a los conflictos o de manera preventiva, la empresa puede realizar cambios en sus políticas de responsabilidad social y de relacionamiento comunitario. Se han identificado los casos de Antamina y Yanacocha como los más relevantes al respecto. Antamina es el ejemplo más destacado e ilustrativo en relación con el mejoramiento de sus políticas de responsabilidad social a partir de

los procesos de aprendizaje basados en experiencias sobre conflictos socioambientales. A partir de los conflictos de la compra de tierras, Antamina tomó las siguientes medidas: los funcionarios reconocieron públicamente haber incurrido en errores; se promovieron mecanismos de consulta e incorporación de *stakeholders* locales (organizaciones sociales, dirigentes comunales y autoridades regionales) en mesas de diálogo y concertación, y se planificaron proyectos de desarrollo en colaboración con los *stakeholders*.

Además, Antamina institucionalizó su presencia en las zonas conflictivas. A partir de las tensiones de la reubicación de tierras, la compañía instaló una oficina de relaciones comunitarias en el distrito de San Marcos, la cual dividió en dos jefaturas: la de Relaciones Comunitarias, que se dedicaría a gestionar los conflictos, y la de Desarrollo Comunitario, que se encargaría de realizar proyectos de desarrollo. Igualmente, como respuesta al conflicto de Huarmey incluyó esta zona como área de influencia y creó el área de Relaciones Comunitarias para el manejo de crisis sociales y la de Desarrollo Comunitario para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo; así como la Gerencia de Comunicaciones para facilitar el diálogo permanente con la población.

Asimismo, en Yanacocha las protestas del cerro Quillish impactaron en su estrategia de relacionamiento comunitario. Según las evaluaciones de la propia empresa, antes del conflicto, la relación con las comunidades de la zona de influencia había seguido una lógica dispersa y reactiva, concentrada en la donación pequeñas obras como *compensación* y realizando proyectos en respuesta a conflictos, por lo que se caía en una suerte de clientelismo. Por lo tanto, decidió virar por una política de relaciones comunitarias guiada por una lógica de desarrollo para Cajamarca y realizarla mediante la articulación con otros espacios institucionales de promoción del desarrollo y actores como el Estado y la sociedad civil.

Otro mecanismo por el cual las mineras transforman sus políticas de responsabilidad social es a través de creación de asociaciones civiles, como sucedió en Antamina y Yanacocha. Las asociaciones

son financiadas por las empresas, pero sus proyectos se desarrollan de manera participativa con otros actores: organizaciones sociales, autoridades regionales y las ONG. En el caso de Antamina se formó La Asociación Áncash en 2002 para mejorar su incidencia social. En el caso de Yanacocha, dentro de su nueva política de relacionamiento comunitario se creó la Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) en 2004. El objetivo de ambas asociaciones es promover y apoya las iniciativas de desarrollo sostenible en la región donde se encuentran las empresas mineras.

Es importante destacar en estos dos casos que las estrategias de relacionamiento proactivo y búsqueda de respeto a los derechos de las comunidades afectadas no pueden ser tomadas como recetas de corto plazo, ni pensadas como medidas de aplacamiento. Se necesitan propuestas que apuesten por el largo plazo en cooperación y complemento con entidades gubernamentales y de la sociedad civil desde un enfoque de desarrollo sostenible y territorial. Tanto Antamina como Yanacocha han intentado trabajar en esa perspectiva. Sin embargo, cómo se explica que los resultados de apoyo de la comunidad hacia esas empresas icónicas y representativas del *boom de los commodities* en la década de los noventa, hayan sido tan diferentes.

Las políticas de responsabilidad social han funcionado mejor en la realidad en la cual trabajó Antamina que en aquella en la cual se desempeñó Yanacocha. La razón puede tener distintas explicaciones, pero según la literatura revisada, Antamina pudo superar con mayor efectividad los primeros conflictos que emergieron al inicio de la ejecución del proyecto de inversión, especialmente el controvertido tema de la compra de tierras. Y esto le permitió construir una base preliminar de capital social que en adelante facilitó de alguna manera el manejo de los futuros conflictos en las diferentes etapas del proceso de ejecución del proyecto minero.

En Yanacocha, por el contrario, la ausencia de una rigurosa mirada social y política de lo que implicaron sus decisiones en el territorio, hizo insuficientes sus políticas modernas y bien diseñadas de RSC. El reconocimiento de no haber podido revertir la imagen de la

empresa a pesar de haber implementado nuevas políticas de RSC se debe a tres factores causantes de conflictos que perduran hasta hoy en el imaginario colectivo y que, a diferencia de Antamina, debilitaron fuertemente el capital social de la empresa en la región Cajamarca: 1) Distorsionaron la vida cotidiana y cultural de la ciudad al incrustar su campamento en el tejido social de la ciudad de Cajamarca, 2) El débil manejo en la duramente cuestionada compra de tierras y, 3. La población cajamarquina —especialmente la rural que es mayoritaria en la región— percibe que los beneficios del modelo minero solo favorecieron a un pequeño grupo social del territorio e inclusive a muchas familias que no son cajamarquinas.

La construcción y el mantenimiento de la confianza con la población directa o indirectamente afectada y que los resultados sean percibidos como beneficiosos para la mayoría de la población son tal vez la clave más importante para que las empresas ganen legitimidad en el territorio en el cual intervienen. Es cierto que sin el rol complementario del Estado este desafío se convierte en titánico para cualquier organización que desea impactar en los indicadores de bienestar social de la población.

Es por eso que las empresas han aprendido que si el Estado no se compromete en invertir eficazmente los impuestos o el canon que obtiene de la inversión minera y si el beneficio que trae dicha inversión no incorpora a toda la población de la región —y no como era antes, solo a la población directamente afectada—, los esfuerzos políticos por presentar al modelo de minería moderna como una palanca para el desarrollo regional se vuelven infructuosos.

Inversión social

La empresa puede realizar acciones de inversión social como respuesta a los conflictos o de manera preventiva. Estos son los casos de Antamina y Cerro Verde. En el caso de Antamina, esta promovió la formación de las mesas de desarrollo para conocer mejor las

demandas sociales y económicas del entorno, priorizar los proyectos de desarrollo sostenible y canalizar sus recursos. El papel de Antamina era de facilitador y promotor del desarrollo económico, identificando prioridades, comprometiendo sus recursos y gestionando inversiones de terceros. Para finales de 2002, eran nueve los espacios de concertación en Huarmey.

Por su parte, Cerro Verde, ante los retos hídricos que enfrentaba en Arequipa, decidió implementar una serie de proyectos hídricos denominados "El Círculo virtuoso del agua". La empresa puso en marcha la construcción o cofinanciamiento de represas y plantas de tratamiento de agua potable y aguas servidas. Igualmente, para contrarrestar la disconformidad de la población con respecto a contratos de estabilidad tributaria, optó por incorporarse al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, un óbolo voluntario de las mineras en Arequipa.

Como podemos observar, la inversión en infraestructura que genere valor compartido, es decir que beneficie no solo a la empresa sino también a la población, es una estrategia profundamente exitosa que fortalece de manera eficiente y eficaz las políticas de responsabilidad social. En los dos casos, ambas empresas priorizaron infraestructura fundamental para no afectar las condiciones de subsistencia básica en la vida de las comunidades.

En el caso de Antamina, el mineroducto evita la contaminación del aire por la tierra que levanta el transporte terrestre o el mayor consumo de agua para humedecer la tierra y evitar el polvo que afecta la salud de las personas y los animales, causante del conflicto en las Bambas. Desaparecen los riesgos de accidentes de tránsito que dejarían los materiales mineros expuestos, afectando fuertemente el ambiente. Es un sistema de transporte considerado por los expertos como el más adecuado económica y ambientalmente para trasladar el metal del punto de producción al punto de transporte marino para su exportación a los mercados demandantes, evitando mayor consumo de combustibles fósiles y reducción del consumo de recursos no renovables (Sotomayor, 2017).

En el caso de Cerro Verde, la edificación de infraestructura de agua potable permitió resolver el problema más importante de la población de Arequipa: el acceso al agua para las personas, los animales, la agricultura y finalmente para la industria, en este caso la minera. Cerro Verde logró poner en marcha tres tipos de infraestructura, un sistema de tratamiento de agua potable, un sistema de captación y tratamiento de aguas residuales y el cofinanciamiento para la construcción de tres represas (Cerro Verde, s/f.c).

Cuánto influye la edificación de obras y proyectos que generen valor compartido en la imagen y la legitimidad de una empresa frente a la comunidad impactada, especialmente aquellas propuestas con impacto en el mediano y largo plazo enfocadas en los discursos sobre desarrollo sostenible o en las nuevas miradas conceptuales sobre responsabilidad empresarial territorial. Esta última reevalúa el rol y posición de las empresas frente a los procesos de desarrollo local e intenta que estas tengan claro cuáles son sus principales motivaciones al momento de decidir qué inversiones sociales llevará a cabo en las áreas de influencia y cómo la incorporación de la mirada territorial las obliga a replantear las formas de hacer responsabilidad social (Calvo y Carvallo, 2015). Por lo visto, en la literatura revisada hasta el momento la mirada territorial, valor compartido y desarrollo sostenible, parecieran ser estrategias clave en la construcción de capital y paz social. Continuaremos indagando y profundizando en este tema a partir de las entrevistas a los funcionarios de las empresas mineras.

Fiscalización ambiental

Una estrategia que la empresa utiliza antes las denuncias por contaminación ambiental es realizar acciones de fiscalización ambiental. Un ejemplo es el accionar de Yanacocha, la cual, ante las denuncias de contaminación ambiental en la microcuenca de Porcón, mandó a realizar pruebas para verificarlas. Las pruebas de la compañía

arrojaron que los malestares se debían a una enfermedad endémica y no a la contaminación. Sin embargo, las pruebas independientes de los campesinos arrojaron que el ganado había ingerido sustancias tóxicas.

La literatura muestra que los procesos de fiscalización ambiental tienen que hacerse con la participación de todos los actores, tanto los afectados por la inversión minera, como las empresas y especialmente las entidades gubernamentales competentes. En el tema de la contaminación las percepciones de las personas, ya sea para denunciar daños al ambiente o para decir que no existen o son mínimos, deben estar basadas en evidencias científicas y técnicas, y no en la discrecionalidad de los involucrados.

Las denuncias basadas inicialmente en las percepciones son válidas, el tema es si la percepción moviliza o genera el conflicto por la inexistencia de espacios de fiscalización y control del daño ambiental. La lección aprendida es clara, sin capacidad de prevenir por parte de la empresa y el Estado se está sujeto al clima político —por ejemplo, el electoral— y al poder de los actores opositores para exacerbar las tensiones y disputas en torno al modelo de desarrollo minero, con razones justificadas o no. Inclusive si los datos de la fiscalización demuestran el daño al ambiente, los mecanismos de diálogo y comunicación que se mantengan en estos espacios servirán para emitir las sanciones respectivas para los que resulten responsables, pero sobre todo darán las salidas para proponer las soluciones técnicas pertinentes y evitar en lo posible el escalamiento del conflicto.

Evaluaciones externas

La empresa también puede requerir que agentes externos intervengan como mediadores en los conflictos. En Antamina, como respuesta a las tensiones por la reubicación de tierras, se solicitó intermediación de terceros para evaluar el proceso. El Banco Mundial intervino y señaló que la empresa había cumplido con la mayoría de

los requisitos acerca del proceso de reubicación, pero también detectó algunas deficiencias y expresó una serie recomendaciones. A partir de estas recomendaciones, la compañía encargó estudios a la consultora Thomspon Consulting y a GRADE para reevaluar el proceso de reubicación. Ambas instituciones señalaron que la minera no cumplió adecuadamente con los estándares de reubicación del Banco Mundial y propusieron nuevas medidas para que se produjera un cierre social del mismo. A partir de estas recomendaciones, la compañía logró atender el conflicto.

Un tercero con distancia relativa y la objetividad debida puede ser una salida válida. No obstante, eso va a depender del clima de confianza —capital social— construido entre las partes en tensión y especialmente de la aceptación de todos los involucrados, que ese tercero puede llegar a conclusiones y recomendaciones que todos estarían dispuestos a aceptar, lo cual puede resultar bastante complicado si el momento político es de escalamiento del conflicto.

En el caso de Yanacocha, en Cajamarca, el clima de polarización política impidió que las conclusiones y recomendaciones de un equipo de científicos de alto nivel y reconocimiento internacional sobre el uso de las lagunas en el proyecto Conga tuvieran resultados para el gobierno del presidente Ollanta Humala. Finalmente, el estudio encomendado a estos expertos internacionales fue considerado perjudicial para todos los involucrados, no solo los campesinos afectados no estuvieron de acuerdo con los resultados del mismo —ya que ellos se oponían a que lo lagos sean afectados—, sino la propia empresa minera decidió dar por finalizado el proyecto debido a que la salida técnica de utilizar solo dos de cuatro lagos le dio inviabilidad técnica (Cabrera, 2017).

Las evaluaciones externas son un recurso de gestión que debe contar con condiciones políticas de diálogo basado en un mínimo de confianza entre las partes y eso requiere de consensos mínimos para saber hacia dónde podrían ir las posibles soluciones. Sin ese consenso básico cualquier evaluación que sirva de evidencia para encontrar alternativas sostenibles, resulta inviable.

Razones que explican los resultados adecuados o resultados limitados en la gestión de conflictos socioambientales que impactan en el cambio institucional (salidas)

Siguiendo la información recogida de los estudios revisados, en esta última sección se presentan, a manera de cierre, los mecanismos en los cuales se basaron el Estado y la empresa para gestionar los conflictos socioambientales con relativo éxito. También se sintetizan los hallazgos de los estudios que, por el contrario, evidencian que dichos actores han manifestado diversas limitaciones en sus capacidades de gestión, que no les ha permitido resolver los conflictos como lo hubieran esperado.

Se organiza la sección presentando en primer lugar los casos de mayor éxito desde el lado de la empresa, contando para ello con el cumplimiento efectivo del rol que le compete al Estado. Los casos de Cerro Verde y Antamina van en esa dirección y tal vez sean los ejemplos de mayor impacto en el país en la resolución y mitigación de conflictos socioambientales. Recordemos que los países que apuestan por el modelo de desarrollo basado en inversiones mineras necesariamente requieren una mirada complementaria entre ambas organizaciones. El aparato público desde su rol vigilante y mediador y la empresa minera en su rol de ejecutor del proyecto de inversión, pero bajo un marco institucional —planteado por el Estado— que debería regular su acción.

En segundo lugar, se sintetizan aquellos factores que en la gestión de conflictos no han permitido enfrentar con eficacia dicha problemática y que según la literatura especializada más bien han generado un conjunto de dificultades que debilitaron tanto el rol del Estado como el de la empresa en su relación con los sectores sociales impactados por el modelo minero. Como se ha podido observar en el desarrollo de este capítulo, Yanacocha y Las Bambas se han caracterizado como casos débiles en sus capacidades de gestión institucional para la resolución y mitigación de este tipo de conflictos.

Resultados con relativo éxito en la mitigación y resolución de conflictos

Se han identificado los mecanismos que el Estado y la empresa despliega y que coadyuvan a generar condiciones que favorecen el logro de resultados positivos en gestión institucional de los conflictos socioambientales. Estos mecanismos están principalmente presentes en Cerro Verde y Antamina, considerados como de los casos que han tenido un mejor desempeño en la mitigación y resolución de conflictos socioambientales en el país.

Creación de espacios de diálogo

Se ha identificado que la organización de espacios de diálogo —tanto desde el Estado como la empresa— genera canales para atender las demandas de la población, así como negociar las posibles salidas para los conflictos. Por ejemplo, como ya ha sido señalado, en el conflicto de Huarmey por la construcción del mineroducto, el Estado, desde el CONAM conformó un comité para evaluar los impactos sociales y ambientales del mineroducto y así atender las preocupaciones de la población acerca de las consecuencias en las áreas de cultivo y el mar.

Asimismo, las empresas también pueden fomentar espacios de diálogo no institucionalizados que resultaron positivos en Yanacocha y Las Bambas. En Yanacocha, en el conflicto por la compra de tierras en Porcón, la empresa admitió sus errores, dialogó con los campesinos y se dispuso a pagar indemnizaciones económicas Así, se llegaron a acuerdos y la denuncia de los campesinos quedó archivada. Similarmente, en Las Bambas ante los conflictos laborales entre 2008 y 2014, los episodios de conflictividad estuvieron acompañados de episodios de diálogo entre la empresa y los pobladores, en los cuales se atendían los reclamos de la población.

Adicionalmente, en respuesta a los conflictos relacionados con los fondos sociales, el Estado conformó una comisión de representantes

de los ministerios que, luego de una serie de negociaciones, planteó modificaciones en el manejo del fondo de fideicomiso que respondían a las demandas de organizaciones sociales que coordinaban las manifestaciones. Sin embargo, como sostendremos más adelante, estos espacios de diálogo no siempre han resultado efectivos, por ejemplo, en el caso de las Bambas.

Promoción del desarrollo

Se ha identificado que las acciones del Estado y de la empresa para promover espacios de desarrollo contribuyen en satisfacer las expectativas económicas y sociales que la población tiene de la minería y mitigan los conflictos al respecto. Desde el Estado, se forman espacios de concertación para el desarrollo que permiten identificar las necesidades sociales del área de influencia de la minera y priorizar los proyectos de desarrollo. En Cerro Verde, el Ejecutivo, en respuesta a los conflictos por inversión social, conformó mesas de concertación donde participaban la compañía, el gobierno regional, los colegios profesionales y las organizaciones de base de Arequipa y por las que se suscribieron acuerdos para el desarrollo de Arequipa.

En lo que respecta al rol de la empresa, esta participó en las mesas de concertación o ejecutando proyectos de desarrollo. La realización de proyectos de desarrollo ha contribuido en responder a las demandas y necesidades de la población del área de influencia y reducir la conflictividad. En Antamina, a partir de las tensiones por la compra de tierras, se promovieron mecanismos de consulta e incorporación de *stakeholders* locales en las mesas de concertación. Además, posterior al conflicto de Huarmey, Antamina promovió la formación de las mesas de desarrollo para conocer mejor las demandas sociales y económicas del entorno y priorizar los proyectos de desarrollo sostenible. Como consecuencia, la conflictividad en Huarmey se redujo considerablemente.

Por su parte, Cerro Verde, para contrarrestar la disconformidad de la población respecto a contratos de estabilidad tributaria, optó por incorporarse al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Además, ante las tensiones por el abastecimiento de agua, realizó un conjunto de proyectos hídricos, "El Círculo virtuoso del agua", que incluía la construcción y financiamiento de represas y plantas de tratamiento de agua. De esta manera, las tensiones entre la población arequipeña y Cerro Verde disminuyeron notablemente.

Mejoramiento de las políticas de responsabilidad social

La empresa puede realizar cambios en sus políticas de responsabilidad social y de relacionamiento comunitario que contribuyan a prevenir los conflictos y mejorar la relación con las comunidades de la zona de influencia. Por ejemplo, Antamina aprovechó sus experiencias previas en gestión de conflictos para mejorar sus políticas de responsabilidad social y relacionamiento comunitario: promovieron mecanismos de incorporación de actores locales en espacios de diálogo y concertación; planificaron proyectos de desarrollo; institucionalizaron su presencia en las zonas de influencia y ordenaron organizacionalmente sus áreas de responsabilidad social.

Otro mecanismo por el cual las mineras transforman sus políticas de responsabilidad social es a través de la creación de asociaciones civiles, como sucede en Antamina y Yanacocha. Las asociaciones son financiadas por las empresas, pero sus proyectos se desarrollan de manera participativa con otros actores: organizaciones sociales, autoridades regionales y los organismos no gubernamentales. Por lo tanto, permiten afianzar el diálogo de las compañías con la población objetivo, contar con trabajadores especializados en la materia y emprender proyectos que tengan un impacto más allá de la vida útil de la minera. No obstante, a partir de un estudio de caso de la asociación de Antamina se han identificado algunas debilidades: falta mejorar los procedimientos para la selección de proyectos; existe

una brecha entre las demandas de la población de corto plazo y las metas de desarrollo sostenible, y la debilidad o inexistencia de organizaciones sociales para negociar los proyectos.

Creación de espacios de fiscalización ambiental

Una estrategia que ha resultado efectiva para mitigar los conflictos relacionados con las demandas ambientales ha sido la creación de espacios de fiscalización ambiental. Estos espacios permiten que la ciudadanía sea incluida en las laborales de vigilancia ambiental y que sus quejas en este ámbito se atiendan más rápida y efectivamente.

En Antamina, desde el Estado, en respuesta al conflicto de Huarmey se creó el CMVFH, encargado de coordinar la participación ciudadana en las labores de monitoreo, vigilancia y fiscalización ambiental. Su creación logró reducir parcialmente el conflicto en torno al impacto ambiental del mineroducto en Huarmey. Sin embargo, este mecanismo no siempre funciona, pues, como veremos más adelante, también fue implementado en Yanacocha y Las Bambas pero no logró mitigar los conflictos, debido principalmente a la pérdida de confianza de los pobladores porque dichas empresas incumplieron acuerdos básicos en la relación empresa-comunidad y en los convenios establecidos: Yanacocha ofreció precios no adecuados por la compra de tierras y Las Bambas cambió el PAMA sin consultar con la comunidad afectada.

Resultados limitados en la gestión de conflictos socioambientales

Se han identificado los mecanismos que el Estado y la empresa pusieron en marcha pero que no permitieron conseguir resultados positivos en la gestión de conflictos socioambientales. Estas dificultades en la gestión se evidenciaron en las empresas mineras Yanacocha y Las Bambas respectivamente. Dichos casos son considerados

emblemáticos en los débiles resultados alcanzados, pues sus conflictos socioambientales continúan latentes o se han agravado.

Débiles capacidades de gestión

Una respuesta ineficaz frente al conflicto genera que se acumule el descontento en la población y se agraven las protestas. Esto sucedió en los primeros conflictos en Yanacocha, cuando ni las instancias estatales locales, ni los representantes de la empresa atendieron con efectividad las demandas de los campesinos por compra y venta de las tierras. La consecuencia de esa debilidad para enfrentar dichas contingencias generó que el conflicto escalara, agravándose la situación social en la relación campesinos y empresa. No es hasta que otras instituciones como la Iglesia y las ONG hicieran presión pública y mediática para que la empresa y el Estado respondan a las demandas de los campesinos. Asimismo, en el caso de Las Bambas, la empresa no participó en varias mesas de diálogo y concertación, lo que dificultaba la resolución de conflictos. Por ejemplo, en la Mesa de desarrollo de la provincia de Cotabambas (2012-2013), no se incluyeron a los representantes de la empresa. De la misma manera, los acuerdos del Plan de desarrollo de la provincia de Cotabambas fueron rechazados por las comunidades pues estas buscaban renegociar directamente con MMG.

Uso de la fuerza

Una reacción de confrontación desde el Estado, mediante la represión de las protestas o desde de la empresa, intimidando a los manifestantes o colaborando con la policía para la represión, genera que el conflicto se agudice y finalmente no lo resuelve. Desde el Estado, este tomó una postura de confrontación repetidas veces en los conflictos de Las Bambas. En los paros de Grau y Cotabamabas en 2015 y

en los conflictos por las vías terrestres de 2016 hasta la actualidad, el Estado respondió inicialmente de manera represiva.

Desde la empresa, esta tomó una estrategia de confrontación en los casos de Yanacocha y Las Bambas. En Yanacocha, en el conflicto de tierras en Porcón, la empresa, después de las denuncias públicas de los campesinos, intimidó a los denunciantes. Igualmente, en el conflicto por contaminación en el mismo año, una de las estrategias de la empresa fue realizar una campaña mediática en la que se señalaba que esto era falso y que había un propósito de dañar la imagen de la empresa y oponerse al desarrollo de Cajamarca. Sin embargo, estas estrategias no sirvieron para mitigar los conflictos, pues estos solamente se resolvieron cuando la empresa tomó una postura más dialogante. Igualmente, en Las Bambas, en los bloqueos de la vía terrestre de 2016 se produjeron violentos enfrentamientos entre la policía y los manifestantes, en donde la compañía apoyó a las fuerzas de la policía al prestarles maquinaria. El accionar de la empresa contribuyó a una mayor tensión entre esta y los manifestantes, agudizando aún más el conflicto.

Espacios de diálogo no institucionalizados y sin participación ciudadana

Se ha identificado que los espacios de diálogo ya sean organizados por la empresa o por el Estado, no resultan fructíferos si no cuentan con participación ciudadana o no son institucionalizados. En Las Bambas, en respuesta al paro en Grau y Cotambambas de 2015, el Estado, acordó la instalación de una mesa de diálogo en el distrito de Coyllurqui, que contaba como participantes a los ministros y los alcaldes provinciales y distritales. Sin embargo, no participaron los dirigentes del Frente de Defensa, por lo que desconocieron los acuerdos resultantes. De esta manera, la falta de participación ciudadana en los espacios de diálogo los deslegitima y pierden efectividad.

Además, en Las Bambas, los conflictos por el uso de la vía terrestre, la empresa intentó entablar el diálogo repetidas veces con la

población, pero tampoco llegó a institucionalizar este espacio, así como estuvo ausente en otros espacios de concertación y diálogo organizados por el Estado. La empresa intentó retomar estos espacios de diálogo con el alcalde provincial y los representantes de las comunidades para negociar una tregua, pero esta no fue aceptada. La falta de institucionalidad de estos espacios, pero especialmente la falta de previsión dificultó el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos.

Mesas de concertación para el desarrollo fallidas

En algunas ocasiones, las mesas de concertación para el desarrollo que el Estado organizó no dieron resultados positivos en términos de la coordinación de proyectos sociales y de atención a las demandas de la población. El caso más ilustrativo en este aspecto es Las Bambas, en donde se establecieron varias mesas de desarrollo, pero fallaron porque hubo falta de participación ciudadana y de la empresa, las autoridades gubernamentales fueron transitorias y no cumplieron los acuerdos a los que llegaron, perdiendo legitimidad y utilidad dicha herramienta de gestión social.

La primera mesa de desarrollo que se estableció en Las Bambas fue la Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas entre 2012 y 2013, conformada por representantes de ministerios y los gobiernos locales. La mesa permitió articular los tres niveles de gobierno y planificar obras de desarrollo; sin embargo, tuvo deficiencias que dificultaron su funcionamiento: no se incluyeron a los representantes de organizaciones de la sociedad civil, por lo que se reportó desconocimiento acerca de la mesa y sus acuerdos, así como tampoco se incluyeron a los representantes de la empresa minera, por lo que no se pudieron plantear temas de responsabilidad ambiental y social de la empresa. Adicionalmente, la transitoriedad de las autoridades gubernamentales dificultó el cumplimento de los acuerdos de la mesa.

Luego, en respuesta al paro de Challhuahuacho, se instaló la Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho (2015-2016). La mesa

estaba integrada por representantes del Poder Ejecutivo y de las comunidades campesinas. Además, el 2016, la PCM declaró como prioridad nacional el desarrollo económico y social de Challhuahuacho. Aunque estas medidas fueron una oportunidad para adoptar compromisos de proyectos de inversión social en el distrito y coordinar talleres informativos, el conflicto entre la población local, la empresa y el Estado continúa latente en Challhuahuacho pues el 2017 y el 2020 se volvieron a reportar paros.

Asimismo, en respuesta al paro en Grau y Cotambambas el Estado estableció la Mesa de trabajo para el desarrollo de la provincia de Cotabambas (2015- 2016), conformada por representantes de ministerios, autoridades locales y la sociedad civil. La mesa de trabajo estaba orientada a velar por temas de desarrollo en la provincia; no obstante, la sociedad civil estaba disconforme debido a que esta no contemplaba acciones de información sobre las modificatorias al estudio de impacto ambiental.

Por último, en respuesta a los conflictos por el uso de la vía terrestre el Ejecutivo presenta un Plan de desarrollo de la provincia de Cotabambas (2016) que contemplaba inversiones sociales, financiadas por el Estado, la empresa, el gobierno regional y provincial, así como el pago de compensaciones para las comunidades involucradas en el bloqueo de la vía. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por estas comunidades que buscaban renegociar directamente con MMG y continuaron el bloqueo de la vía. Las organizaciones sociales también reclamaron que las actividades informativas del Plan de desarrollo habían sido coordinadas sin incluirlas. Los conflictos en torno a la vía terrestre, a pesar de los intentos de la mesa, siguen vigentes hasta la actualidad.

Espacios de fiscalización ambiental fallidos

En algunas ocasiones los espacios de fiscalización ambiental no dieron resultados positivos para mitigar los conflictos por contaminación,

como en Yanacocha y Las Bambas. En Yanacocha, ante las denuncias de contaminación ambiental en Porcón en 1999, la empresa mandó a realizar pruebas para verificarlo. Las pruebas de la compañía arrojaron que los malestares se deben a una enfermedad endémica y no a la contaminación. Sin embargo, las pruebas independientes de los campesinos arrojaron que el ganado había ingerido sustancias tóxicas, ante lo cual los representantes de la compañía negaron su veracidad. Es interesante notar que las pruebas técnicas no siempre poseen un resultado único y no son suficientes para refutar las denuncias de contaminación.

Además, en Yanacocha, frente a las denuncias por contaminación en 1998, el Estado conforma la Comisión técnica y científica, para evaluar la calidad del agua de Cajamarca. A pesar de este espacio, los conflictos por contaminación en Yanacocha continuaron, como se puede evidenciar en el conflicto del cerro Quillish y de Conga. Por su parte, en lo que respecta a Las Bambas, en 2015 se conformó un Comité de monitoreo y vigilancia ambiental que se encargaría de la supervisión de los temas ambientales y estaría conformado por comuneros capacitados. No obstante, los conflictos en torno a la contaminación en las Bambas continuaron, como en los bloqueos de las vías terrestres (2016 hasta la actualidad). Casos con resultados no esperados negativos como los señalados, están relacionados principalmente a la ruptura de acuerdos o relaciones marcadas por la incertidumbre debido a la pérdida de confianza y por lo tanto de capital social entre las partes.

En el siguiente capítulo profundizaremos en los puntos clave que se obtuvieron de la revisión de la literatura especializada tomando los cuatro casos emblemáticos; ahora presentaremos el punto de vista de los funcionarios públicos y de las empresas mineras para corroborar o no el alcance de los mismos y especialmente si se están produciendo cambios institucionales importantes en los últimos años.

Capítulo 5

Trayectorias institucionales y procesos de aprendizaje público-privado en la gestión de conflictos socioambientales

La mirada de los funcionarios gubernamentales y directivos de las empresas mineras

El presente capítulo muestra los hallazgos realizados en la investigación sobre las trayectorias institucionales de entidades públicas y empresas mineras referidas a la gestión de conflictos socioambientales. En el marco conceptual construimos dicha trayectoria a partir de la teoría de sistemas y contingencias, en la cual el ciclo social para analizar el desempeño de una organización se define en tres momentos: i) entradas o entorno, ii) transformación o funcionamiento organizacional, y iii) salidas o resultados/cambios institucionales. En las *entradas* la organización justifica su existencia —formal e informalmente— por las demandas del entorno en el cual interactúa con diversos actores bajo una racionalidad de competencia, pugna o cooperación. Para fines de la investigación e identificación del inicio de la trayectoria institucional hemos elegido entradas el origen del conflicto socioambiental, los factores y el comportamiento de los actores que lo impulsan desde la perspectiva de los altos funcionarios

y directivos, tanto de las entidades competentes del Estado como de las empresas mineras.

El siguiente paso de la trayectoria hace referencia a cómo las organizaciones responden a esa demanda del entorno y a la cual la teoría de sistemas categoriza como *transformación* (funcionamiento organizacional), lo que se refiere al diseño del modelo de gestión que deberá poner en marcha la entidad interesada y demostrar su efectividad en la satisfacción de la expectativa del contexto institucional. Es en ese ámbito donde se analiza un conjunto de variables relacionadas a la capacidad de gestión de las entidades gubernamentales y corporativas para enfrentar las razones que impulsan el conflicto social e interpretar su eficacia en su mitigación y resolución.

Finalmente, y muy relacionados con la capacidad de gestión están los resultados alcanzados, último aspecto del enfoque de sistemas definida como *salidas* (resultados/cambios institucionales). En este aspecto se presentarán los cambios institucionales que se vienen logrando producto de los procesos de aprendizaje público y privado. Se quiere saber si estos cambios están permitiendo algún nivel de efectividad en la mitigación y resolución de los conflictos, así como tener claridad sobre las razones por las cuales el modelo de desarrollo basado en la inversión minera es o no viable como palanca para el desarrollo del país, especialmente por parte de la población afectada directa o indirectamente.

En el capítulo anterior se recoge y analiza la literatura que estudia la gestión del conflicto social intentando organizarla desde el enfoque sistémico; en el presente capítulo se han estructurado las entrevistas a los funcionarios públicos y privados desde este mismo enfoque y por lo tanto sus testimonios —base de nuestro análisis— han sido organizados en tres secciones: i) factores que explican el surgimiento de los conflictos socioambientales, ii) las capacidades de gestión pública y privada para enfrentarlos, y iii) resultados alcanzados en la resolución de conflictos y cambios institucionales generados.

En cada sección y luego de presentar el análisis de las opiniones de los informantes se presentará un balance para conocer sus diferencias y coincidencias e implicancias a manera de conclusión y reflexión sobre lo hallado hasta el momento.

Finalizado este capítulo, se presentan las conclusiones y un balance final de los resultados de la investigación, con una mirada sobre cuáles serían las nuevas preguntas que emergen y qué desafíos a futuro se podrían presentar para el Estado y las empresas sobre el modelo de desarrollo que buscan promover.

Antes de presentar los hallazgos se debe precisar que la mayoría de los funcionarios y directivos entrevistados tienen conocimientos, experiencias y asumen decisiones que deben contextualizarse a partir de los factores históricos que influyen directa e indirectamente en el *boom* minero de la década de los noventa. En ese sentido, resulta importante, en la lógica del *Path Dependence*, su influencia para entender las razones por las cuales dichos conflictos son difíciles de superar, pues diversos problemas sociales son herencia de la época colonial y la historia republicana de los siglos XIX y XX.

Esta investigación, si bien no puede soslayar esas circunstancias históricas, quiere conocer qué nuevos caminos se vienen construyendo —trayectorias institucionales— para saber si el modelo minero puede ser un aliado en la reducción de brechas sociales de profunda cicatriz histórica.

Factores que originan los conflictos socioambientales — Momento 1 de la trayectoria institucional: Entradas

La apuesta de un gobierno por un determinado modelo de desarrollo políticamente afectará a grupos sociales concretos, cuyos intereses podrían o no entrar en conflicto. Evitar el escalamiento de este conflicto a niveles de alta intensidad dependerá de la fortaleza de las instituciones existentes para canalizarlos en una lógica de consensos mínimos. Esa es la tarea principal del Estado, especialmente en

países democráticos donde prima el equilibrio de poderes y la libertad de expresión. Fuera de las reglas de la democracia liberal, cualquier modelo de desarrollo en la práctica implicará una imposición por la fuerza —implícita o explícita— del gobierno dictatorial, sean este estatista o promotor del libre mercado.

El Perú es un país de instituciones frágiles y por lo tanto de una democracia débil pero que en medio de las circunstancias que le ha tocado vivir, desde que retornaron las elecciones en los ochenta y volvió a recuperarse la libertad de elegir a inicios del siglo XXI, ha intentado —en medio de enormes dificultades— respetar las libertades de los grupos que se oponen a diversas medidas que deciden los gobiernos y de alguna manera también tomar en cuenta la opinión de los mismos para explicar las razones por las cuales no están de acuerdo con determinado modelo de desarrollo, incluyendo el derecho a la protesta.

Efectivamente, las reglas de juego que proponga el nuevo modelo pueden ser cuestionadas, pues los gobiernos democráticos liderados por partidos de izquierda o de derecha que apuestan, a manera de ejemplo, por la promoción del modelo extractivista, reciben un conjunto de críticas y actos de desaprobación pública que dependen de las diversas magnitudes del conflicto. Frente a esta situación y en algunos casos, dichos gobiernos han reaccionado con exceso, abusando de su poder o criminalizando las protestas y en otros casos han gestionado el conflicto en un contexto de diálogo que no anula las disputas, pero prevalece la capacidad para llegar a consensos mínimos.

Es en ese marco político e institucional que se expresan los conflictos socioambientales desde el *boom* minero en adelante tanto en el Perú como en América Latina. En consecuencia, su solución debe contemplar las reglas del juego democrático y el debido proceso de parte de los que defienden el modelo extractivo y de aquellos que lo cuestionan. Ese es el desafío que contextualiza el presente capítulo

La apuesta política por contribuir a lograr un modelo de desarrollo basado en la minería moderna (también conocido como modelo

extractivo), especialmente en países democráticos que cuentan con territorios ricos en recursos naturales, es un reto que en principio los Estados que lo promueven buscan defender, intentando construir un marco institucional que en el mediano y largo plazo contribuya a la generación de impactos positivos para el desarrollo socioeconómico de las comunidades afectadas, previendo o mitigando aquellas externalidades que puedan perjudicar el bienestar de dicha población. Esta investigación recoge los alcances y límites de los esfuerzos públicos y privados para conocer si el modelo de desarrollo basado en la minería moderna es viable o no, siguiendo el marco legal nacional e internacional establecido, así como las expectativas de la población en general.

Pareciera que el título de esta sección, "factores que originan el conflicto", en el caso del modelo extractivo tiene una respuesta más que evidente: "la decisión de los gobiernos por impulsar la industria minera". Sin embargo, si se construyeran las condiciones sociopolíticas, económicas y culturales para evitarlo o mitigarlo, es decir manejarlo sin que este pueda escalar, seguramente la pregunta de por qué nace el conflicto se replantearía, matizaría o precisaría: ¿en qué dirección queremos conocer las razones por las cuales se origina un conflicto? Y, ¿cuáles son los conflictos que están controlados, gestionados?, cuáles no y por qué.

En las ciencias sociales y en particular en la sociología y su especialidad organizacional el planteamiento es que, en toda acción colectiva, donde además se reproducen relaciones sociales, subyacen el poder y el conflicto. En consecuencia, dicho fenómeno social, está y estará siempre presente y latente en cualquier ámbito donde exista acción humana. Son los juegos de poder con reglas claras o sin ellas las que deberán analizarse para saber el alcance de los conflictos y cómo decantan en la vida social de las personas (Crozier y Friedberg, 1990; Pfeffer, 1981).

En conclusión, las relaciones sociales marcadas por el conflicto y el poder se manejan a través de reglas mínimamente consensuadas que son la clave para no exacerbarlo y menoscabar la convivencia

humana. Este es un aspecto indispensable para sostener nuestra reproducción como especie. Veamos qué piensan al respecto los entrevistados sobre las razones que permiten o no que los conflictos socioambientales escalen o se mitiguen. Nuestra hipótesis es que eso dependerá, también, de las capacidades de gestión.

Las entrevistas recogen diversas razones distinguiendo a los informantes públicos de los privados, para finalmente concluir en las coincidencias y diferencias. En ese sentido, se tiene que los funcionarios públicos destacan i) la incapacidad de las entidades gubernamentales para invertir efectivamente los recursos que provienen de la minería en el desarrollo regional, ii) la desarticulación e ineficacia del Estado para enfrentar los conflictos, iii) la legislación ambiental que no responde a las realidades regionales o se contradice, iv) la fragmentación de las demandas de la población por no tener órganos que los representen a nivel regional y nacional y que limitan la negociación efectiva por parte del Estado, v) los daños al ambiente y vi) la débil comunicación con la población para resolver los conflictos.

Mientras que los representantes de empresas han indicado que las razones que originan el conflicto son: i) los compromisos sociales no cumplidos por las empresas mineras, ii) la contaminación del ambiente y pasivos ambientales, iii) el uso político e intereses particulares sobre el tema ambiental, iv) un Estado ausente o ineficiente en la prevención de conflictos socioambientales, v) débiles e inadecuados mecanismos de comunicación entre la empresa y la comunidad, y, finalmente vi) un inadecuado enfoque de gestión social o de RSC.

Veamos primero cómo argumentan estas problemáticas los funcionarios públicos.

El punto de vista de funcionarias y funcionarios públicos

La mayoría de entrevistados, funcionarios de alto nivel del Estado, coinciden en que tanto las entidades gubernamentales competentes como la empresa minera son los principales responsables del

desencadenamiento de los conflictos socioambientales y en que estos no hayan sido gestionados con eficacia. No puede afirmarse que solo el Estado ha sido incapaz institucionalmente de evitarlos, las responsabilidades son entonces compartidas, así lo señala una de las entrevistadas:

> No hay un responsable, necesariamente, directo, hay varios responsables en lo que respecta a por qué los conflictos van desatándose en violentos. (Asesora del Despacho del Viceministro, MINEM)

No obstante, si bien a partir de los testimonios recogidos en términos generales se puede coincidir con esta percepción, creemos que puede haber responsables directos o indirectos, dependiendo del rol que cumplan los actores públicos o privados, o de las causas por la cuales se origina el conflicto socioambiental. Como se señaló en la justificación de esta investigación, la mirada multicausal del conflicto nos obliga a analizar y recoger las miradas de ambos actores sobre un problema que los emparenta desde el momento en que se decide impulsar el modelo extractivo. He ahí la importancia de entender cómo vienen cumpliendo su rol principal, tanto el actor que apuesta por ese modelo en su función de promotor y de vigilancia (Estado); como aquel que acepta el riesgo de invertir su capital y cumplir las reglas planteadas en los contratos desde su rol de ejecutor del proyecto de inversión (la empresa), respetando y beneficiando a la población afectada, especialmente la directa, pues la indirecta depende también de la calidad de las políticas e inversión pública, y mitigando los impactos al ambiente.

En ese sentido, un factor que históricamente corresponde más al Estado y que no permite generar las condiciones necesarias para que la inversión privada funcione de acuerdo con las normas establecidas en los contratos, es que la población del territorio donde la empresa interviene vive en una situación de pobreza y exclusión casi endémica, donde además muchos de sus derechos han sido postergados históricamente.

Si las instituciones públicas encargadas de lograr que la exclusión, la inequidad y la vulnerabilidad sean resueltas, estamos frente a situaciones que, en países como el Perú, se convierten en "caldo de cultivo" para la aparición y exacerbación de conflictos; ante un modelo de minería altamente tecnificada y que por lo tanto busca mano de obra calificada, así como insumos certificados para los procesos productivos, empresas locales que presten apoyo logístico para diversos servicios, agua y saneamiento, vivienda de calidad, formalidad, entre otros. Ante la inexistencia de dichas condiciones básicas para que las empresas mineras puedan generar riqueza en el propio territorio, esta buscó resolver dichas deficiencias sin seguir el ritmo "burocrático" de las instancias gubernamentales, lo cual efectivamente trajo como consecuencia diversos conflictos que se analizan en detalle a partir de los testimonios obtenidos y la información secundaria que los sustentan.

Si el Estado no ha sido capaz de desarrollar históricamente mercados inclusivos, capacidades humanas técnicas, infraestructura y servicios básicos, no es extraño que la minería haya tenido que asumir los roles que este no ha podido cumplir, incentivado por las ganancias significativas que la industria minera aspira conseguir, especialmente en un contexto de alza en los precios de los minerales a nivel internacional. En efecto, en muchos territorios donde existe la mediana y gran minería legal, el Estado no ha tenido o no tiene la capacidad de brindar lo mínimo indispensable a su población, peor aún si es lejano o ausente, con poca o ninguna legitimidad (Matos Mar, 2004; Cotler, 2005; De Soto, 1987; Althaus, 2007).

La literatura académica especializada reconoce a un Estado incapaz —y hasta cierto punto fallido— de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo; que, además, en la década de los noventa, con el *boom de los commodities*, buscó generar recursos económicos desde el modelo extractivo para intentar disminuir las brechas de inequidad de origen histórico. Diversos gobiernos de distinto color político, tanto en el Perú como en América Latina, han buscado posicionar a la minería moderna como aliado

en ese propósito. Veamos entonces desde esta investigación qué es lo que viene sucediendo al respecto, primero desde la perspectiva del Estado y luego de la empresa.

Débiles capacidades para invertir los excedentes mineros en el desarrollo de las comunidades impactadas

Los entrevistados del sector público señalaron que la ausencia de desarrollo de las poblaciones impactadas por la industria extractiva era uno de los motivos por los cuales se originaban los conflictos socioambientales. Los testimonios recogidos consideran que tanto el Estado como la empresa minera tienen responsabilidades directas al respecto.

Los altos funcionarios públicos reconocieron que las entidades competentes del gobierno no han podido gestionar con eficiencia y eficacia los recursos provenientes de las industrias extractivas, y, por lo tanto, satisfacer las necesidades básicas de la población impactada directa o indirectamente por dicha industria. En consecuencia, se genera descontento en la población, convirtiéndose dicha limitación en un factor precipitante de conflictos sociales. La primera impresión de la opinión pública sobre dichos conflictos hace referencia a los clásicos temas ambientales, cuando en los hechos se aprovecha la irrupción de estos problemas para incluir temas vinculados con otras necesidades sociales y económicas no resueltas.

> Si se mira los lugares donde se origina los conflictos, son zonas rurales, campesinas, nativas, baja institucionalidad, pobreza. Telón de fondo: necesidades básicas insatisfechas que contribuyen hacer más difícil la gestión de conflictos... (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

> Cuantitativamente ha habido un ingreso alto [procedente de las industrias extractivas] pero la forma que se ha ejecutado el recurso no ha generado el desarrollo esperado en la comunidad, y el poblador en el día a día no siente el beneficio y genera un malestar, a esto se

> suma las relaciones tensas entre líderes locales, empresa privada. (Asesora del Despacho del Viceministro, MINEM)
>
> Cuando estuve en la PCM, el caso de las cuatro cuencas, comunidades nativas de Pastaza, del Datem Corriente del Marañón, ubicadas alrededor del Lote 192, que estaba siendo explotada por Pluspetrol. Las comunidades habían sido convocadas para una Consulta previa en el 2012 y las comunidades respondieron que no iban a participar en la consulta, si el Estado antes no resolvía algunas demandas que tenían que ver con temas sociales, ambientales —hay denuncias serias al respecto— y desarrollo".
>
> [...]
>
> Rol del Estado en el conflicto: cumplir con lo que las comunidades estaban pidiendo, querían que se atendieran demandas concretas, en temas de salud, educación, agua potable [...]. El Estado ha ido cumpliendo los compromisos desde el 2015, se han instalado plantas de agua, mejorado de puesto de salud coordinando con la Dirección de Salud de Loreto, MINEDU coordinando temas de educación intercultural. (Subsecretario/a de Diálogo y Sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM)

Según los testimonios de algunos funcionarios públicos, la responsabilidad sobre la inadecuada inversión social de los recursos económicos también recae en la empresa. Esto sucede cuando su modelo de responsabilidad social está inapropiadamente enfocado y no genera desarrollo en la población, lo que provoca insatisfacción de las comunidades frente a la empresa, que incluso puede desembocar en diverso tipo de manifestaciones:

> Desarrollo de responsabilidad social. Considero que hay un mal enfoque pues las empresas en las cabeceras de cuenca trabajan con las áreas de influencia directa pero no consideran a las de indirectas y son esas zonas que mayor afectan del proyecto, por la amenaza del recurso hídrico, contaminación, no hay generación de empleo, no hay proyectos de RSC y justamente son esa población la que protesta,

> como paso en Conga, la población de Tambo a Bambamarca" (Funcionario/a. Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel, Cajamarca)

Los roles del Estado y de la empresa están débilmente coordinados para que el modelo extractivo logre resultados convincentes y que generen oportunidades de desarrollo en la población afectada, especialmente la indirectamente afectada, lo que coadyuva también a la generación de conflictos. Como señalan dos de nuestros entrevistados:

> [Las causas de los conflictos socioambientales son]: La decisión del Estado que se orienta a promover las actividades económicas, que van a impactar en una población. [...] Cuando ya empieza la actividad, la falta de responsabilidad social de la empresa no se ajusta a las expectativas. Además, beneficios de la actividad extractiva no se traducen en la mejora de la calidad de vida de la población circundante. Los responsables: Estado que recibe los recursos y transfiere a los regionales-locales que no llegan a satisfacer las necesidades básicas de la población. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

> La relación entre Estado y empresa minera no ha sido buena y no ha contribuido al desarrollo; la relación de empresa y comunidades tampoco ha sido la mejor porque no ha habido proyectos de inversión, de impacto o de temas de transgresión de sus derechos, especialmente, en lo que respecta al agua". (Funcionario/a. Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel, Cajamarca)

Desde el punto de vista de los altos funcionarios resulta claro que los factores de incapacidad de gestión aunados a los factores históricos que originan la pobreza y exclusión son una amalgama no esperada de razones que se fusionan, y que, a la larga, gatillan conflictos cuya solución es sumamente compleja y difícil de resolver solo con la recaudación de impuestos provenientes de la minería y su efectiva inversión. Si solo la recaudación fuera suficiente, según la opinión de

los entrevistados, se tendría un avance significativo en la reducción de brechas de inequidad, pero lamentablemente esto no sucede.

> La superación de la pobreza y la exclusión son tareas que en pleno siglo XXI requieren de cooperación y articulación intersectorial (ministerios y gobiernos subnacionales), e interinstitucional (gobierno, empresas y sociedad civil organizada). Los problemas de lucha contra la pobreza y la exclusión en todas sus formas ya no pueden ser entendidos desde lo que hace o deja de hacer el Estado; la apuesta política por la descentralización, el desarrollo territorial y la ciudadanía, no solo con derechos sino también con deberes, obligan a convocar a todos los actores involucrados o afectados por el modelo extractivo, ya sea que estén a favor o en contra, para tomar decisiones sobre su aporte y enfrentar dichos problemas sociales de manera conjunta según sus roles.
>
> La necesidad de diálogo y consensos básicos son indispensables para lograr la gobernabilidad y evaluar si políticamente es posible incorporar el modelo minero y bajo qué condiciones, especialmente en contextos de fragmentación social, política y alta polarización. Los espacios de gobernanza, como se ha venido señalando, son mecanismos claves para construir y negociar acuerdos. Los casos de Cerro Verde en Arequipa y Antamina en Áncash son relevantes al respecto. Sin embargo, si el contexto socio político es de desconfianza y lucha por el poder, dichos espacios de construcción de consensos se convierten en los hechos en lugares de disputas por imponer las razones de un grupo sobre otro, lo que perjudica a la larga la viabilidad socioeconómica de la región, como fue —o todavía es— el caso de la región Cajamarca-Yanacocha (Barrantes, Cuenca y Morel, 2012; Bobadilla, 2018).
>
> El rol de la empresa, por lo observado en los testimonios de los entrevistados del sector público, demanda superar la mirada asistencial bajo el manto de la supuesta responsabilidad social —muy practicada en la década de los noventa— que busca resultados de corto plazo y cuyo efectismo, de acuerdo a la literatura presentada anteriormente, no es sostenible y a la larga incrementa los costos de producción,

generan relaciones clientelares y de chantaje de uno u otro lado; entre otros aspectos contrarios al discurso de la contribución de la empresa al desarrollo regional y nacional. La actual mirada de la responsabilidad empresarial territorial y el valor compartido están en otra dirección, acorde a las lecciones que hasta el momento se vienen conociendo y que apuntan al desarrollo sostenible, donde conviven las salidas de corto, mediano y largo plazo (Porter y Kramer, 2011; Calvo y Carvallo, 2015; Mackey y Sisodia, 2014).

La desarticulación del sector público para enfrentar problemas complejos multicausales como son los conflictos socioambientales

Dentro del marco organizacional del aparato público, específicamente en lo que respecta a la división del trabajo, la norma establece que cada entidad pública —ministerios, por ejemplo, pero también diversas áreas de la organización estatal— debe tener como campo de acción una temática o problemática bajo su responsabilidad y que otra entidad no debería asumirla. De esa manera se evitará que exista un doble trabajo para una misma materia, elevando innecesariamente los costos y generando en consecuencia ineficiencia en el gasto.

A este diseño institucional de demarcación de funciones se le conoce con el nombre de competencia funcional. Es decir, qué le corresponde hacer a los ministerios, a los gobiernos regionales y a los locales —y al interior de los mismos, a cada área funcional— para que esas competencias no se superpongan y en lo posible no entren en tensión, de tal manera que cada instancia o nivel de gobierno sepa cuáles son sus funciones con la expectativa que estas se complementen y faciliten así la necesaria coordinación entre las organizaciones del Estado, tal como lo interpretaba Durkheim en su famoso concepto sobre "la solidaridad orgánica" (1987).

A pesar de que este diseño institucional es tradicional, se reproduce y supuestamente se perfecciona a lo largo de las diversas reformas

del Estado, lo cierto es que en el Estado peruano, desde que inició su vida republicana, la puesta en práctica de esas competencias funcionales ha generado un modelo de gestión pública que podríamos caracterizar de "feudal", es decir con entidades gubernamentales que funcionan como compartimentos estancos sin tener en cuenta la integralidad y articulación necesaria para enfrentar determinados problemas o necesidades de la población. Cada ministerio enfocado en sus funciones, no necesariamente se tiene que preocupar si el otro ministerio hace o no bien su trabajo, así este perjudique a la larga el cumplimiento de su propio objetivo debido a las interdependencias que existen entre cada entidad pública, pues los problemas al ser complejos y multicausales no podrán realmente ser resueltos por un solo sector.

Los ministerios razonan en la lógica de cumplir con las actividades que les competen de acuerdo con ley y al presupuesto asignado que deben gastar. Además, estas entidades tienen entre sí la misma jerarquía, por lo tanto, ninguna puede ejercer autoridad (poder), sobre otra instancia, al menos de manera formal; se requiere de la voluntad política de las partes para cooperar o recibir la orden de una instancia superior, la PCM o el propio presidente de la República, para que se acepte una propuesta que no le compete a determinado sector, pero que requiere de su esfuerzo y tiempo para cumplir el objetivo del tercero demandante.

Según los entrevistados, más allá de este esfuerzo de poder político, los diversos sectores del aparato público no están incentivados a inmiscuirse en las funciones de los otros sectores, hagan bien o mal su labor, perjudique o no el trabajo de un ministerio determinado. El costo de la coordinación puede ser tan alto en tiempo y dinero que el resultado podría ser que no cumplan efectivamente con sus obligaciones, por lo tanto, los incentivos para cooperar con efectividad son débiles.

El propio modelo de gestión de los gobiernos regionales y locales evidencia el mismo problema del Poder Ejecutivo de alcance nacional; cada área o gerencia interna de dichas organizaciones funciona

también en la lógica del compartimento estanco, basado en las competencias funcionales que por norma les corresponde implementar. Aquí más bien, se podría aprovechar una importante diferencia en comparación a sus *primos* del Ejecutivo. Las diversas áreas o gerencias que cumplen como función la implementación de diversos proyectos sociales, de infraestructura, económicos o ambientales dependen de una misma autoridad: el alcalde o alcaldesa, cuyo mando resulta inclusive mucho más cercano en comparación con la autoridad del primer ministro y del presidente, pues se mueven casi todos en un mismo ámbito organizacional y un espacio territorial mucho más acotado. Los proyectos para implementar podrían dejar de ser por gerencia o especialidad para pasar a convertirse en proyectos que articulan diversas áreas del gobierno regional o local, que evidentemente al ser problemas complejos y multicausales involucran a diversas disciplinas.

El desafío entonces es combinar el modelo de gestión del Estado, basado en competencias funcionales, con el de Estado red, basado en procesos matriciales que articulan diversos sectores del Ejecutivo nacional a nivel del entorno o distintas gerencias de determinada organización, pero con mirada territorial (Castells, 2004; Bobadilla, 2020b). La ley que se promulgó en 2007 para promover mecanismos de coordinación a través de sistemas articulados de planificación, conocido con el nombre de programas presupuestales orientado a resultados y que están bajo la competencia del MEF, van en la dirección señalada del Estado red (MEF, s/f).

No obstante, el modelo de gestión feudal (compartimentado) que debería darle el soporte necesario para que la planificación articulada (programa) de mediano y largo plazo funcione con meridiana eficacia y eficiencia no genera la arquitectura institucional necesaria para que dicha articulación sea efectiva (Bobadilla, 2020b).

Por el contrario, un sistema de planificación articulado entre sectores a los cuales directa o indirectamente les compete por función una de las causas que dan origen a un problema complejo, como el caso de los conflictos socioambientales, choca y se debilita frente al

soporte organizacional del modelo por competencias funcionales que tiende a la fragmentación y al trabajo por problemática especializada, y que los funcionarios reconocen que no ayuda a resolver las enormes dificultades que traen consigo los conflictos socioambientales, generando una especie de desorden en la atención oportuna y adecuada de los mismos.

> Los sectores del Estado participan en los conflictos, pero no de manera articulada, es una participación inconexa y quien termina cargando la responsabilidad de todo es el Ejecutivo. En los conflictos emblemáticos, el Ejecutivo ha tenido una responsabilidad grande pues ha aparecido como el mediador de las partes del conflicto y al final tuvo responsabilidades de manejo y fueron sus errores los que llevaron a los desenlaces de los conflictos. El Ejecutivo tiene dos funciones básicas: defender el derecho de las personas y promover las inversiones. Desempeño del Ejecutivo: esas funciones están indicadas, pero no hay una política nacional que articule la respuesta a los conflictos. El problema es que su articulación es débil y es una dificultad para ayudarlo a resolver los conflictos más complejos. Hay conflictos que se han manejado bien, pero los conflictos más emblemáticos siguen vigentes (Bambas, Conga, Amazonía e hidrocarburos).
>
> [...] La acción del Estado es reactiva: el Poder Judicial entra cuando el conflicto hizo mella en la gente, en los bienes públicos; igual la Fiscalía; el Congreso ha hecho poco. [Asesor/a de Políticas. Secretaría de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM]
>
> [...] creo que el problema es la desarticulación del Estado, en las entidades de gobierno para dotar de la prestación de servicios, distribución de recursos de la minería, por la ley de canon —hay zonas con muchas necesidades básicas que no reciben—, lo que puede llegar a la conclusión que la actividad no genera beneficios, pero cuantitativamente ha habido un ingreso alto. Pero la forma en que se ha ejecutado el recurso no ha generado el desarrollo esperado en la comunidad". (Asesora del Despacho del viceministro, MINEM)

El desafío de la articulación interinstitucional e intersectorial ya es parte de la agenda pública y su puesta en marcha viene siendo debatida y evaluada a partir de la ejecución de diversos programas presupuestales. El proceso de aprendizaje que se obtenga de este nuevo modelo de gestión pública sentará las bases para una real reforma del Estado, que supere el modelo actual de compartimentos estancos —competencia funcional— para pasar a un modelo cogestionado o articulado por procesos y legitimado en sus resultados. El Estado red es el nuevo paradigma para la nueva gestión pública (Castells, 2004; Bobadilla, 2020b).

Legislación ambiental inadecuada para la prevención de conflictos

El Estado para expresar su capacidad y legitimidad en la regulación de las relaciones sociales utiliza las normas como mecanismo que permita orientar las acciones y expectativas de comportamiento en un contexto sociocultural que históricamente heredó y construyó con el objetivo de que los acuerdos tomados estén sujetos a los procedimientos establecidos por la ley.

La institucionalidad y su capacidad para generar certidumbre estás sujetas a reglas formales e informales que los seres humanos crean como personas históricamente situadas (Touraine, 1978; Marx, 1852). La idea es no sobrecargarse de las primeras (las leyes) y que las segundas (las costumbres) sean lo suficientemente fuertes para que los factores culturales ejerzan una coerción capaz de generar confianza en los acuerdos y compromisos. Evidentemente, estas costumbres y hábitos se reproducirán o modificarán de acuerdo con las tensiones propias de la vida social y de la historia de las naciones y sus pueblos, en donde algunos universales culturales continuarán (la reciprocidad) y otros (el patriarcalismo) irán perdiendo vigencia.

La historia de la minería como actividad económica en América Latina y en el Perú, especialmente desde la colonia, está plagada de discursos y experiencias cuya sistematización desde diferentes

disciplinas la muestra como una actividad expoliadora, explotadora, vejadora de derechos, contaminante, concentradora de riqueza, entre otros calificativos que no se podrían considerar exagerados, ni inventados; las evidencias de estos hechos condenables son elocuentes, claro está, sin caer en anacronismos. Lo cierto es que esa ha sido la institucionalidad que la minería ha construido a través de los años y que muchas personas cercanas o testigos de esos abusos dudan o tienen desconfianza si se podría cambiar (Samamé, 1994).

Los diversos movimientos sociales, desde el campesino hasta el ecologista, han ido influyendo en la generación de nuevas leyes que regulen esta actividad económica. Hoy en día esa regulación para algunos entendidos y aquellos que deben aplicarla, especialmente el sector minero, puede resultar, en algunos aspectos, farragosa, burocrática e inclusive controlista, que a la larga podrían desincentivar la inversión por los costos que implica su aplicación. Mientras que, para otros, especialmente el sector público y diversos movimientos sociales, la norma ambiental es la única manera de evitar el abuso de poder y el daño al ecosistema, entre otros aspectos sociales de importancia.

Lo cierto es que la nueva legislación nacional e internacional ha ido recogiendo y aprendiendo de las diversas experiencias en el mundo y en la región que han generado conflictos sociales y daños al ambiente, y que han traído como consecuencia que la industria minera modifique radicalmente sus procesos productivos, tecnológicos, laborales, de relación con las comunidades afectadas, especialmente en la mitigación de externalidades negativas contra el ambiente y la generación de riqueza con el enfoque de valor compartido (Pertuz Martínez, 2016; Porter y Kramer, 2011). A estos cambios incorporados en la industria se les conoce con el nombre de minería moderna, enfoque que en la actualidad dicho sector quiere institucionalizar con el apoyo del Estado.

No obstante, la aplicación de este nuevo modelo productivo y socialmente responsable que se inició en la década de los noventa, pero que se viene consolidando en las dos décadas del presente siglo,

todavía sigue generando —en los hechos o principalmente en la percepción de los opositores a dicha industria— una serie de efectos no deseados que continúan apareciendo en la relación minería-comunidad impactada y que el Estado ha tratado de resolver con más normas legales que según los entrevistados, en el tiempo pueden superponerse e inclusive contradecirse unas con otras y, que en la práctica, podrían agravar aún más la situación que desde la normatividad supuestamente desean resolver.

En este estudio se pudo recoger la opinión desde la experiencia de los funcionarios públicos de la PCM y el gobierno regional de Cajamarca sobre la legislación que fiscaliza y controla las actividades extractivas, que si bien tiene avances significativos todavía no es lo suficientemente adecuada o pertinente para la prevención de conflictos socioambientales:

> La mina es grande e importante para la economía y considera que debe funcionar, pero sin perjudicar a la población. Las discusiones iban por ese sentido. La empresa se comprometió con el MTC para financiar el expediente para el asfaltado definitivo, pero los estudios de esos proyectos se demora un montón y cuestan muy caro; lo que se quedó el 2019 con la población era que el Estado haría un asfaltado rápido, que quedara listo para el 2020 y eso reduciría el polvo y las vibraciones; también estaban planteando poner peajes en el tramo; hasta incluso la minera está evaluando el mineroducto. El gran error que hubo en su momento y que se tiene que trabajar es la legislación ambiental. Porque la lógica del Estado peruano y de otros países latinoamericanos es que la forma de atraer inversión es descuento tributario y sacar barreras. Desde el 2000 empezaron a implementar una legislación ambiental de fiscalización, pero los sectores del MINEM y el MEF empiezan a verla como una barrera y empiezan a encontrar caminos recortados y uno de esos es el ITS, que se supone que son para modificaciones pequeñas y que no implican participación ambiental; la modificación de la carretera fue por ITS y la población dice no me consultaron. En la lógica neoliberal macroeconomista —simplificación administrativa e incentivos para

> la inversión privada— el Estado le da a la empresa su autorización y después, ya el tema de la empresa su relación con la comunidad ahora es un tema entre privados. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial. PCM [Caso de Las Bambas])

> [...] 2003, 2004 en Quillish, él se encargó de hacer el expediente de conservación del área municipal, en esa época lo podía hacer la municipalidad. El conflicto era entre comunidades aledañas al Quillish y Yanacocha. Esa sensación de que pueda a perder el agua fue muy fuerte, casi el 90% de Cajamarca de movilizó (tanto de ciudad de Cajamarca y las comunidades aledañas). Generó un pronunciamiento del Poder Judicial de que Quillish tenía permiso para hacer una concesión minera. Pero en ese entonces, la municipalidad podía crear áreas de conservación Fueron conflictos muy fuertes. Pero ahora el área de conservación ya no puede hacerlo la municipalidad. La normativa le permite concesionar un área, con el permiso del MEF, parte del gobierno central. Los marcos normativos han ido cambiando, al eliminarse las áreas de conservación municipal (ACM), las empresas pueden hacer actividades en lugares importantes para la población. En la Chacha, un área de conservación municipalidad, puede haber un conflicto porque Yanacocha quiere hacer un tajo cerca. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

Lo cierto es que la ley es necesaria e importante pero no suficiente. Se requiere fortalecer espacios basados en aspectos consuetudinarios y en la confianza en las decisiones que se toman en los espacios de gobernanza con la participación genuina de todos los involucrados. Esa "ley territorial" o acuerdo microsocial, construida desde la relación directa, cara a cara entre los dirigentes comunales, funcionarios y las autoridades locales debe ser la base de la construcción de la nueva institucionalidad de la industria minera en un espacio determinado (Powell y DiMaggio, 1999).

No se tendría que esperar el marco legal nacional óptimo para poder llegar a acuerdos que respeten lo avanzado desde la mirada

del distrito, la provincia o la región, lo cual no significa que la ley es innecesaria. En el capítulo anterior se mostró como en el caso de Cerro Verde y Antamina los acuerdos tomados en las mesas de diálogo, tanto para la resolución del conflicto como para la decisión sobre los nuevos proyectos de desarrollo a ejecutar, fueron más eficaces que las leyes necesarias para regular los mismos problemas.

La tensión entre la ley nacional y las decisiones en el mismo territorio no desaparecerán desde los consensos locales y el capital social que resulte del mismo. Es necesario reconocer que habrá una dialéctica entre el nivel micro y macro de mutua influencia que puede generar diversas resistencias y disputas, pero lo que prevalece es la capacidad política para generar consensos y llegar a acuerdos.

El proceso de descentralización que vive el país, todavía en ciernes, facilitaría a mediano y largo plazo la definición de los alcances y límites de la ley en los diferentes niveles de gobierno. Hoy esa relación de competencias funcionales por ámbito nacional, regional o local resulta aún infructuosa, al menos eso se desprende de los testimonios recogidos. Es indispensable delegar poder y autoridad a los propios territorios, sus autoridades y los actores organizados alrededor de dicha industria y que nazca desde los mismos las decisiones más importantes sobre las condiciones en las cuales deberían operar. Tal vez eso reduzca muchos de los conflictos generados por decisiones del ámbito nacional que no respetan los procesos del ámbito regional o local; nuevamente los testimonios recogidos para esta sección resultan pertinentes.

Por la evidencia recogida hasta el momento, Yanacocha y Las Bambas son los típicos ejemplos de la fricción entre el gobierno central y el subnacional que el marco legal supuestamente debería resolver. Por ejemplo, en el caso Conga literalmente se "pateó el tablero" al margen de la ley y el debido proceso (Bobadilla, 2018). No obstante, los casos exitosos muestran que el marco normativo está presente, pero es la fuerza y la confianza en los

consensos micro las que finalmente resuelven los conflictos de manera sostenible.

Débil representatividad social de la población que limita la capacidad estatal de mediar en los conflictos

La crisis de partidos políticos en pleno proceso de retorno a la democracia de la década de los ochenta se inicia oficialmente, se podría decir, con el triunfo electoral de dos *outsiders*: el ingeniero Alberto Fujimori para la presidencia de la república y el comunicador Ricardo Belmont para la alcaldía de Lima. Ambos triunfaron fuera de los llamados partidos tradicionales a inicios de la década de los noventa. Qué originó esta crisis de representatividad y cómo esta se relaciona con la fragmentación social que viven los pueblos afectados por la minería y que se convierte, en los hechos, en uno más de los obstáculos que impiden la resolución eficaz y sostenible de los conflictos

Desde mediados de los ochenta pero especialmente en la década de los noventa, las ciencias sociales en sus diferentes especialidades a nivel nacional e internacional estudiaron las razones de la fragmentación o atomización social (Mejía y Aurazo; 2015; Duárez, 2014), y la crisis de representatividad y de los partidos políticos (Tanaka, 1998; Meléndez, 2019; Lynch, 2007), especialmente en un contexto de reformas neoliberales en toda la región, donde principalmente el Estado perdía peso en su rol empresarial para pasar a un rol promotor y regulador de la inversión, y el sector privado, particularmente el gran capital, asumía el rol que supuestamente le era natural: crear riqueza, empleo e impuestos para el Estado, bajo la idea de que su marco organizativo era más efectivo comparado con las empresas públicas[1] (Ruiz Caro, 2002).

[1] Según Teobaldo Pinzás: "En efecto en nuestro país no puede hablarse de un gasto público excesivo y una presión tributaria elevada, sino más bien de niveles de gasto insuficiente para atender las necesidades sociales y de desarrollo, así como ingresos tributarios exiguos, con altos niveles de evasión. Al mismo tiempo, existen gran cantidad de empresas estatales operando en diversos sectores económicos, la mayor parte

Ambas categorías, fragmentación y representatividad, están emparentadas bajo una preocupación común de los científicos sociales: la pérdida de incentivos y motivación de las personas para canalizar sus demandas a través de organizaciones instituciones (DeLanda, 2019) de amplio espectro y que estas además sean capaces de filtrar aquellas reivindicaciones genuinas de sus representados, dejando de lado otras que favorezcan ganancias particulares de los típicos grupos de interés. De esa manera, las organizaciones de alcance regional o nacional buscarán que primen las necesidades reales del colectivo o desde otra perspectiva, el bien común, por encima de aquellos que buscan imponer su interés de grupo. También es cierto que en el campo de la acción colectiva organizada siempre estará latente la captura de los altos cargos por parte grupos dirigentes que imponen su agenda particular, debido a la fragilidad de la institucionalidad democrática y la poca transparencia en la gestión de los bienes colectivos que en principio deberían conocer sus asociados.

Como se menciona al inicio de esta sección, diversos sociólogos, politólogos y economistas coinciden en que la causa de esta crisis institucional de representatividad y su correlato de atomización y fragmentación social tiene su explicación principal en la puesta en marcha de las políticas económicas neoliberales que irrumpieron en el Perú y América Latina desde finales de los ochenta y principios de los noventa (Thorp, 1998).

La desconfianza en las organizaciones clásicas que supuestamente los representaban, especialmente en los sesenta, setenta y ochenta, como por ejemplo los sindicatos y federaciones y los partidos políticos cuyo débil desempeño en la defensa de sus intereses impactó con fuerza en la pérdida de confianza en estas entidades, expresa que hoy en día son otras las agendas y las prioridades. Esto no quiere decir que los reclamos tradicionales hayan desaparecido, pero se reconfiguran bajo la lucha por los derechos ambientales. Es desde esta

---

de ellas creadas durante el gobierno militar y trabajando en una situación de déficit crónico" (1993, p. 11).

arista que se replantean también las formas orgánicas para manifestar los reclamos; en las cuales, los frentes de defensa, el trabajo en redes y las coaliciones promotoras y discursivas[2] se presentan como las principales plataformas de demanda e incidencia política.

Para mayores explicaciones sobre el origen de la fragmentación social y la crisis de representatividad existe una diversidad de literatura especializada que se ha citado en el presente estudio. Sin embargo, no se puede afirmar que solo el neoliberalismo sea el principal responsable de esta problemática, sin mirar las propias acciones de los representantes gremiales y políticos. Lo cierto es que esta crisis no ha acabado e inclusive se sigue incrementando y hasta el momento las diversas reformas políticas no parecen detenerla[3]. Las razones mencionadas, se expresan también en la sociedad civil, dificultando sobremanera la capacidad de negociación de cualquier actor que desea mediar en los conflictos (iglesias, entidades públicas competentes como la Defensoría del Pueblo, organismos internacionales o cualquier líder con legitimidad en un territorio), siendo el Estado el mayor perjudicado en su capacidad de negociación, como lo expresa un funcionario de la PCM entrevistado.

> [...] el conflicto social es una categoría política, que tiene que ver entre la relación entre Estado y ciudadanía; la ausencia de mecanismos e interrelación entre ciudadanía y Estado; los partidos políticos no existen; los gremios, sociedad civil, sindicatos son débiles o inexistentes, no existen instancias que intermedien, la sociedad civil es débil (ejemplo, federaciones indígenas de la Amazonía, que pretenden

[2] Para Sabatier, las coaliciones promotoras —*advocacy coalitions*— serían un conjunto de personas provenientes de una variedad de posiciones que comparten un sistema de creencias en particular y muestran un grado 'no trivial' de actividad coordinada en el tiempo. Según Hajer, estas coaliciones no son estratégicas sino discursivas, porque lo que une a cada una ellas no son creencias preestablecidas ni acciones coordinadas, sino líneas argumentales específicas que pueden interpretarse de maneras diferentes por quienes componen la coalición y puedes ser compatibles con distintas creencias fundamentales (Gutiérrez, 2018, pp. 28-29).

[3] Esto se evidencia, por ejemplo, en que en las elecciones para la presidencia del Perú de 2021 se presentaron dieciocho candidatos. En las elecciones para alcalde de la ciudad de Lima del 2018 se tuvieron veinte candidaturas.

> ser representativas pero hay varias federaciones que representan a un misma comunidad, de acuerdo a su postura) no hay capacidad institucional del Estado que le dé legitimidad y representatividad a esas organizaciones. En el Perú cualquiera puede hacer su asociación, su frente de defensa, hay una "fraccionalidad" terrible; la capacidad de intermediar entre la ciudadanía y Estado es muy frágil. No hay mecanismos adecuados para canalizar las demandas. Eso es lo que ha pasado en las mesas de diálogo del país, son millones de soles comprometidos en actas con compromisos que no son cumplibles, porque el Estado y la empresa han ido a ´pagar un rescate´, porque cuando se pone una mesa es que ya estaba en crisis, te tomaron una carretera, te quemaron un puente, te bloquearon un acceso, etc. Eso hace que lo que fue una solución hace veinte años, ahora es un problema, porque ahora la gente te secuestra funcionarios, te toma carreteras, para cumplir un compromiso que había acordado en la mesa anterior. Los conflictos escalan porque se cree que en la mesa se está negociando el proyecto minero, se está yendo a atender con esas herramientas un problema que es más complejo que es el sistema político peruano, no tienen capacidad de intermediación. El conflicto escala porque están pensándolo mal, empresa, organizaciones civiles y Estado. (Sub-Secretario/a de Gestión de conflictos. PCM)

El testimonio de dicho funcionario de la PCM es elocuente en relación con los costos políticos y económicos para negociar conflictos en un contexto de fragmentación y débil representatividad social. Las agendas particulares priman y las demandas se desbordan por encima de las capacidades del Estado para cumplir compromisos, muchos de ellos no circunscritos exclusivamente al cumplimiento de protocolos ambientales, sino más bien focalizados en la atención de necesidades básicas no resueltas para varias generaciones de familias, ahora afectadas por el modelo extractivo. Legítimo o no el reclamo social, este encuentra asidero en el imaginario de la población y, por lo tanto, incentiva el repliegue de varias entidades públicas competentes, que consciente o inconscientemente tienden a responder —especialmente a la empresa minera— que los conflictos

derivados de las negociaciones entre empresa y comunidad constituyen una relación entre privados y por lo tanto el Estado no está en la obligación de mediar en el mismo. Así lo hace evidente el siguiente testimonio.

> En la lógica neoliberal macroeconocomista- simplificación administrativa e incentivos para la inversión privada- el Estado le da a la empresa su autorización y después, ya el tema de la empresa su relación con la comunidad ahora es un tema entre privados. [...] El ministro Salvador Del Solar lo entendió y dijo a partir de ahora no dejaremos a las comunidades y a la empresa sola. El Estado tiene que tomar parte de esas discusiones, que el Estado entre y actué como mediador en pos del beneficio común...Eso ha permitido gestionar los conflictos en Loreto y en Corredor Vial. Tiene limitaciones porque al MEF y al MINEM no le agrada; porque es difícil compartir los compromisos por que el Estado es lento, a pesar de que se han intentado implementar acuerdos escalados, cumplibles. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Como podrá leerse en este último testimonio y su relación con el primero, el Estado en su mirada nacional y el rol que le compete como garante, según la constitución, de la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, ha considerado que los ingresos provenientes de la industria minera se convertirían en un soporte económico central para reducir estas brechas socioeconómicas. Esta suposición se ha encontrado con dificultades de orden estructural, como por ejemplo la desigualdad social especialmente entre las zonas urbanas y rurales, la desconfianza en las instituciones formales, aunado a la fragmentación social y crisis de representatividad, etc.; y las de orden funcional como son la incapacidad para invertir los impuestos y el canon recaudado en obras públicas y servicios de calidad.

Estas dificultades, estructurales y funcionales, han mermado y debilitado el rol del Estado como mediador legítimo en la resolución de conflictos (además de ser percibido como aliado y cómplice de la empresa), generando las condiciones para la intervención

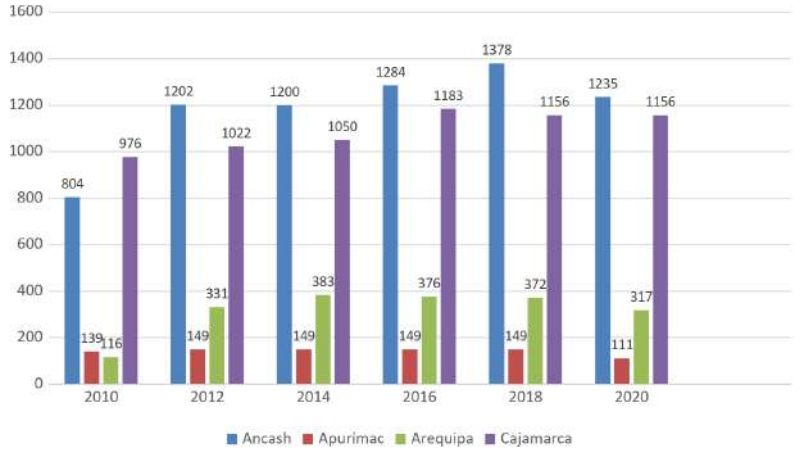
desarticulada del mismo; en la lógica del funcionario público "este problema no corresponde a mi competencia funcional". De esa manera se incentiva en la racionalidad del gestor público la evaluación costo-beneficio de intervenir o no en dicha problemática, quedando sujetos a la discrecionalidad y liderazgo de buena o mala voluntad del alto funcionario, en nuestro caso del primer ministro, quien evalúa si debe cargar o no sobre sus hombros los orígenes estructurales y funcionales de los conflictos socioambientales y desde los cuales las herramientas y protocolos de gestión resultan parcial o totalmente insuficientes, quedando sujetos a la improvisación y la capacidad de negociación del representante de turno, tal como lo resalta nuestro primer entrevistado.

Contaminación del ambiente y pasivos ambientales

El tema de la contaminación del ambiente (agua y aire) y los pasivos ambientales (operaciones extractivas abandonadas o no resueltas que impactan en la salud de la población circundante) representan el mayor problema que hoy enfrenta el modelo de desarrollo basado en la minería moderna. Las implicancias perjudiciales para el ecosistema y el bienestar de las comunidades se convierten en una amenaza latente para la viabilidad del modelo, pues sus consecuencias y la forma de resolverlos han tenido diversos usos políticos y técnicos según el sector que los defienda, inclusive haciéndolos públicos.

Como antecedente, el Gráfico 9 presenta a manera de dato histórico de la existencia de pasivos ambientales mineros entre 2010 y 2020 en las regiones de Áncash, Apurímac, Arequipa y Cajamarca, donde se encuentran importantes proyectos mineros en la actualidad.

Gráfico 9. Datos históricos: cantidad de pasivos ambientales mineros, 2010-2020



Fuente: MINEM. Elaboración propia

Estas externalidades negativas no solo han sido denunciadas por los movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil críticos a la minería, sino también por funcionarios públicos que estando cerca de dichas problemáticas han recogido las demandas haciendo suyos los reclamos de la población y enfrentando a la empresa minera que originó dicho perjuicio a las familias, sus territorios y los activos que detentan.

> Las razones [que originaron el conflicto socioambiental]:
>
> Contaminación de recursos hídricos; en la provincia, en Hualgayoc tienen un río que es la única fuente natural en la provincia para los ganaderos y agricultores y por el tema de empresas mineras, el recurso hídrico estaba amenazado, las partes bajas habían reducido su acceso y el agua estaba contaminada
>
> [...]

> En San Miguel, tienen conflictos respecto al recurso hídrico: contribuyen a cuatro cuencas geográficas con recurso hídricos, sin embargo, son una de las provincias más pobres de Cajamarca donde el uso del agua es inadecuado, no tienen ninguna infraestructura hidráulica para garantizar el uso del recurso. (Funcionario/a. Gerencia de Desarrollo Económico y Social. Municipalidad Provincial de San Miguel, Cajamarca)

> Cajamarca, la problemática principalmente gira en la gestión del agua. La denuncia [que atendió su equipo] fue un grupo de comuneros a una empresa minera que estaba afectando su gestión de agua. Ellos atendieron la demanda". (Funcionario/a. Gestión del Medio Ambiente. Gobierno Regional de Cajamarca)

Los pasivos ambientales también se convierten en uno de los catalizadores de conflictos socioambientales. El siguiente caso de cuatro cuencas lo ilustra:

> [...] El conflicto era por pasivos ambientales que habían dejado empresas previas, el lote inició los setenta y sus operadores fueron Petro-Peru y luego Oxi y en los ochenta, el lote fue tomado por Pluspetrol [...]. El Estado ha ido cumpliendo los compromisos [con la comunidad] desde el 2015, [...] la remediación ambiental, si la empresa no lo empezaba lo haría el Estado y luego lo cobraría a la empresa. En el contrato que Pluspetrol firmó asumía la remediación de pasivos ambientales, pero ahora entró una nueva empresa. Es un proceso de varios años, primero identifican los pasivos y luego cómo remediarlos. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo. PCM)

No pretendemos ahondar en las implicancias socioeconómicas y políticas de estas limitaciones para el desarrollo del país, pues este tema ha sido ampliamente estudiado por las ciencias sociales, especialmente por el movimiento de la Ecología política que con diversos énfasis en sus investigaciones ha hecho evidente su posición crítica ante este modelo por el daño ambiental que éste genera (Martínez, 2015; Bebbington, 2007; Svampa, 2016; De La Cadena, 2015). En ese

sentido, constatamos que la contaminación ambiental es una de las razones de peso en el origen y escalamiento de la conflictividad social en los territorios donde la industria minera ha intervenido.

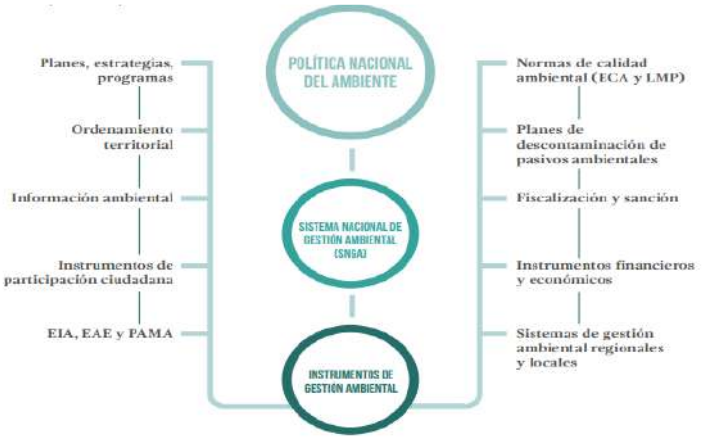
Sin embargo, se debe destacar con cargo a profundizar en la sección sobre las capacidades de gestión de conflictos socioambientales, que el Estado, luego de evidenciar varios problemas vinculados al tema de la contaminación de ríos, aire y la salud de las personas a partir de la implementación del modelo extractivo incentivado por el *boom de los commodities* en la década del noventa, ha ido construyendo un aparato organizativo, de políticas públicas, estrategias, normas y herramientas de gestión, especialmente en el siglo XXI, para ir generando las condiciones que permitan prever, mitigar, controlar y en lo posible resolver los posibles impactos al ecosistema.

Dentro del tejido organizacional que se viene constituyendo como parte de los cambios institucionales para buscar las mejores alternativas frente a esta importante problemática, tenemos al MINAM creado en 2008 durante el segundo gobierno del presidente Alan García, entre otras organizaciones destacadas y bajo su competencia como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). También se puede mencionar a diversos ministerios cuyas competencias están vinculadas a actividades productivas y de servicios como el sector salud y el de turismo que incluyen direcciones de asuntos ambientales como también sucede con los gobiernos regionales y locales. Este conjunto de organismos, que tienen ahora sí oficialmente una relación directa con la temática ambiental, han sido convocados a participar de manera activa en la implementación del Sistema nacional de gestión ambiental, cuya ley que lo sustenta y origina se aprobó en 2004 durante el gobierno de Alejandro Toledo.

Este sistema está conformado por cinco subsistemas funcionales: áreas naturales protegidas, evaluación de impacto ambiental, información ambiental, evaluación y fiscalización, y gestión de recursos hídricos; y dos territoriales: regional y local. Si bien esta política tiene en el sistema de gestión su soporte estratégico, es a partir de la variedad y riqueza de sus herramientas donde se evidencia la forma

de intervención integral para enfrentar los problemas ambientales en la práctica concreta, y con ello la relación con todos los actores involucrados. Las herramientas propuestas por el sistema de gestión representan la mirada moderna y cíclica para buscar prever, ejecutar, evaluar y retroalimentar la política.

Gráfico 10. Instrumentos de Gestión Ambiental



Fuente: MINAM (2012).

Cuál es la capacidad institucional para poner en marcha esta titánica tarea que permita lograr que organizaciones tan diversas se pongan de acuerdo y coordinen sus esfuerzos desde una mirada compartida. El desafío más complejo es ponerse de acuerdo políticamente. Los consensos políticos le dan viabilidad y gobernabilidad a las políticas, sistemas y programas de intervención, pero lo que también limita la eficacia de las mismas son los modelos de gestión y, en el caso del sector gubernamental que se investiga, se organiza bajo un modelo "feudal" o "compartimentado" debido a las competencias funcionales que fragmentan y atomizan la acción pública, tal y como lo hemos analizado en el segundo factor de la presente sección, la

desarticulación del sector público para enfrentar problemas complejos multicausales como son los conflictos socioambientales.

Se tiene un plan concertado desde la política ambiental, el sistema de gestión y las herramientas de intervención, pero construir acuerdos políticos y poner en marcha las decisiones de política pública requieren la capacidad de ser interlocutor legítimo y un modelo de gestión en red basado en procesos matriciales respectivamente, desafíos que aún están pendientes.

Inadecuados canales de comunicación y consulta entre entidades gubernamentales competentes y población afectada

Los estudios y textos universitarios vinculados a la gestión de organizaciones privadas han considerado que el tema comunicacional es clave para disminuir los efectos perversos de lo que coloquialmente se conoce como "el teléfono malogrado". Las personas encargadas de las áreas gerenciales saben que cualquier mensaje inadecuadamente emitido y débilmente explicado a la larga generará malentendidos que dependiendo del poder de quien los reproduzca, con buenas o malas intenciones, podrían escalar y traer consecuencias no deseadas que debilitarán las relaciones internas y la cultura organizacional que costó construir humana y financieramente (Robbins, 2004).

En qué medida los componentes referidos a los temas de comunicación interna en las entidades públicas y de comunicación estratégica en la relación con el entorno directo o indirecto han sido trabajados por el Estado con la seriedad que el tema amerita.

Aparentemente, desde la perspectiva funcional los órganos de gobierno comunican sus decisiones en las normas que publican en el diario *El Peruano* y en los procedimientos o protocolos que orientan la acción de los funcionarios como el manual de organización y funciones, el reglamento de organización y funciones, entre otros. Por lo tanto, es responsabilidad de los funcionarios públicos apropiarse de dicha información o conocimiento para cumplir sus labores de

manera competente, ya sea leyendo la "engorrosa normativa", si es posible con ayuda de un abogado o de lo contrario deberá capacitarse, con sus propios recursos o si su organización tiene el presupuesto podría costear su preparación. La comunicación por la tanto, al menos a nivel interno, pasa por cumplir esos requisitos y mal que bien los integrantes de las entidades gubernamentales construyen sus juegos de poder desde ese marco institucional (Crozier y Friedberg, 1990).

Pero qué sucede con el entorno. Si bien las entidades públicas esperan que sus ciudadanos procedan igual que sus funcionarios, cual deber, por ser peruanos (en los juicios los litigantes deben conocer la ley indefectiblemente), lo cierto es que esto no sucederá en los ciudadanos "de a pie", a no ser que existan incentivos para tal propósito o se presenten conflictos que afecten intereses de un colectivo o de particulares. Si es así, entonces, la población invertirá tiempo y dinero en saber qué dice la norma sin necesidad de que el funcionario responsable deba comunicarlo con propiedad o que este haga el esfuerzo de adaptar sus formas de comunicación según el interlocutor. Una cosa es comunicar un mensaje o norma a un ciudadano o grupo de ciudadanos letrados con estudios superiores en zonas urbanas y otra muy diferente es una población con analfabetismo o con estudios escolares incompletos en zonas rurales y hablando una lengua originaria.

El Estado debe ser consciente de eso y en principio pareciera entenderlo, pero al menos en la comunicación con las poblaciones afectadas por la minería, los testimonios de nuestros entrevistados son elocuentes en reconocer que no es así. La falta de una comunicación e información clara y transparente sobre las decisiones que se toman alrededor de un proyecto minero y sus posibles impactos en la población de influencia son otro de los motivos importantes que originan los conflictos socioambientales:

> Una falta de información adecuada puede ser el contribuyente [de los conflictos socioambientales]. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

> Comunicación: Hay una serie de elementos que configuran en cómo se genera la conflictividad. Se dan medidas, ante las cuales hay una actitud de aceptación o rechazo, que pueden ser un catalizador para una situación conflictiva. Observación personal: no hay buena información de la entidad responsable o no hay un buen relacionamiento con la comunidad. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

Esta situación se ejemplifica en el caso del conflicto de Las Bambas por el corredor vial, en donde la población se manifestó debido a que no había sido adecuadamente informada de los cambios para el transporte de minerales:

> Corredor Vial Sur: Marcado por Las Bambas, esa mina extrae mineral hacia la costa. Esa carretera inicialmente era una de transporte de materiales de construcción de la mina. La mina estaba en Xtrata, luego fue a Glencore y luego a MMG. Cuando lo compran MMG, deciden cambiar la construcción del mineroducto por el transporte de los metales por la carretera. Considera que es una mala decisión, en un inicio era una carretera muy pequeña y la convirtieron en una carretera nacional, que se fue cambiando. La mina creyó, con cierta ligereza, que haciendo acuerdos bilaterales que la mayoría de las empresas hacen con las comunidades iba a generar paz, pero eso no fue así. Las comunidades convivían con la carretera todos los días, es un tráfico enorme y genera un enorme conflicto. La carretera es un problema por el polvo (afecta a la gente, a los animales y a lo que comen los animales), ruido y vibraciones (está en estudio para evaluar sus efectos). Hablando en duro, no es posible que la gente conviva con esa situación.

> [...] Desde el 2000 empezaron a implementar una legislación ambiental de fiscalización, pero los sectores del MINEM y el MEF empiezan a verla como una barrera y empiezan a encontrar caminos recortados y uno de esos es el ITS, que se supone que son para mo-

> dificaciones pequeñas y que no implican participación ambiental; la modificación de la carretera fue por ITS y la población dice no me consultaron. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Resulta evidente que en diversas oportunidades las entidades públicas no han diseñado estrategias de comunicación claras con las poblaciones impactadas por la minería dando por sentado que al estar en la ley no se requiere mayor explicación y comunicación o si existiese esta es inadecuada e insuficiente. Como se extrae del último testimonio, existe un marco legal para la minería de alcance nacional que corresponde al Poder Ejecutivo y otra ley más acotada para ámbito regional y local, respectivamente.

Todas estas normas regulan la acción del Estado en materia competencial para la aceptación de la inversión, los permisos y otros aspectos vinculados a los temas ambientales. Si un ámbito se contradice con el otro, es un problema que en última instancia deberá resolverlo una instancia superior como el Consejo de ministros, pero si el conflicto alcanza un extremo que escapa a su control jurídico político entonces debe intervenir el Ministerio público con el Poder Judicial y en lo posible con la intervención de la Defensoría del Pueblo, transformándose la disputa en una "bomba de tiempo" pues los procesos normativos tienen un tiempo que los actores afectados percibirán que no son escuchados y ante la sensación de injusticia y abuso de poder tomarán "la ley con sus propia manos" y desconocerán el debido proceso, dando origen a los conflictos socioambientales.

Esta problemática se repite debido a que ninguna instancia del gobierno tuvo la voluntad política de invertir tiempo y dinero en una comunicación preventiva y estratégica que canalice las tensiones entre la empresa y la población de forma permanente y no solo cuando aparece el conflicto que, dependiendo de su gravedad, solo le queda al Estado reaccionar cuando "la leche ya se derramó" y es poco lo que se puede hacer para modificar el problema, trayendo como consecuencia un conjunto de demandas que escapan al control de los negociadores del ámbito gubernamental de alta o mediana dirección,

tal y como ha sido analizado en el factor cuatro: Débil representatividad social de la población que limita la capacidad estatal de mediar en los conflictos.

Al respecto en el factor tres del presente acápite sobre una legislación ambiental inadecuada para la prevención de conflictos, señalábamos que el diálogo y las estrategias de prevención podrían ser más poderosas que la propia ley, ya que se genera el suficiente capital social para que los actores confíen en los acuerdos y estos se garanticen con la conformación de comités de vigilancia y monitoreo integrados por personas que representen a todos los sectores involucrados y de esa manera se compruebe que los compromisos se vienen cumpliendo a cabalidad. Si los pactos son vigilados y controlados en proceso pueden tener igual o más fuerza que la propia normativa nacional que, como bien señalan los funcionarios, muchas veces no responde o es inadecuada su aplicación a las realidades donde impacta la industria minera.

No hay mejor estrategia de comunicación que el diálogo y la negociación permanente. Se requiere entonces la presencia constante del Estado y no abdicar justificándose y amparándose en la norma, que se convierte en el pretexto perfecto para no asumir su rol institucional de mediador, tal y como lo señaló uno de nuestros entrevistados, alto funcionario de la PCM: "no es nuestra competencia, es un problema entre privados".

A manera de resumen se muestra a continuación el Gráfico 11 con los factores principales que inciden en la aparición de los conflictos desde el sector público.

Gráfico 11. Factores que inciden en la aparición y evolución de los conflictos socioambientales desde la opinión de funcionarios públicos (Estado)

Fuente: Elaboración propia.

Los aspectos más resaltantes, como ya se ha señalado, están vinculados con la débil capacidad de gestión para invertir los recursos del canon en favor de la reducción de brechas de pobreza e inequidad y en pro del desarrollo del territorio, aunado a la contaminación ambiental que existe como pasivos históricos o afectaciones actuales, así como a la legislación inadecuada o limitada que no contribuye a una respuesta eficaz en la gestión de los conflictos. Por otro lado, la débil representatividad comunal, desarticulación al interior del aparato público y deficientes canales de comunicación entre la población y el Estado juegan en contra tanto para el desenvolvimiento de la actividad minera como —y principalmente— para promover

el desarrollo de las regiones y sus poblaciones en un contexto de inequidad y pobreza.

En la siguiente sección se presentan los hallazgos desde el sector empresarial minero referidos a los factores que originan e inciden en la evolución de los conflictos socioambientales.

El punto de vista de los directivos de empresas mineras

Como se ha señalado en la sección anterior, en el contexto de promoción de la gran inversión minera a inicios de la década del noventa, las corporaciones ganadoras de las licitaciones encontraron en los territorios donde incursionaron, especialmente en zonas rurales, un conjunto de problemas sociales y económicos de larga data en la historia del Perú republicano, y que los diferentes gobiernos dictatoriales y democráticos a cargo no habían logrado resolver de manera sostenible.

El principal problema de profunda raíz histórica es el centralismo limeño que excluyó y empobreció a las regiones, por indiferencia política e insuficiencia y poca capacidad para ejecutar proyectos de inversión pública, lo cual afectó principalmente a la población andina y amazónica. En ese sentido, los servicios de salud, educación e infraestructura son, de lejos, los más graves, por su limitado impacto en la calidad de vida de las familias de dichos territorios. Los niveles de pobreza y la debilidad o ausencia de mercados tampoco ayudan a los pobladores a conseguir mejores oportunidades para el desarrollo de sus comunidades, lo que genera las condiciones para convertir a la migración en una opción de vida, especialmente para la población más joven.

Si a ese entorno estructural de pobreza y desigualdad se le agrega la irrupción de grupos terroristas (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru) y la corrupción en los diversos niveles de gobierno, la posibilidad de trabajar en un contexto de paz y confianza queda muy restringida e incierta pues no se cuenta con

una institucionalidad capaz de producir relaciones en un clima de confianza con nuevas reglas de juego que requeriría el modelo de desarrollo extractivo. También se debe considerar que frente a este contexto de vulnerabilidad, algunas empresas mineras, a inicios del *boom*, han reproducido, consciente o inconscientemente, una relación con la población afectada propia de la herencia colonial, lo cual incentivó a sus directivos a cometer diversos abusos de poder contra la población campesina, considerando que cualquier oferta podría ser aceptada por esta población dada su situación histórica de marginación social, por ejemplo, las compras de tierras al inicio de las operaciones mineras, tema abordado en el capítulo anterior.

Estos antecedentes son importantes para entender el tipo de políticas corporativas que en la actualidad las empresas vienen implementando y mejorando, a partir de las experiencias vividas bajo la lógica ensayo-error o "aprender haciendo", debido a las características socioeconómicas constatadas de los territorios donde invierten ingentes recursos.

Es en este proceso de aprendizaje organizacional que las empresas mineras vienen incorporando un conjunto de cambios en sus propuestas de intervención productiva y social que supone una mejor inserción en los territorios impactados, especialmente en la relación con las comunidades afectadas, con las cuales buscan ganar niveles de confianza y legitimidad.

No obstante, nuestros entrevistados, directivos de empresa, identificaron, al igual que los funcionarios públicos, que los factores que gatillan los conflictos socioambientales son multicausales. En ese sentido, los argumentos recogidos para elaborar esta sección también serán reagrupados por tipo de origen, de tal forma que luego sean comparadas con los señalados por los funcionarios públicos, destacando sus semejanzas y diferencias. Finalmente se hará una interpretación que permita entender las razones de ello, concluyendo así la primera etapa de la trayectoria institucional de ambos actores públicos y privados a la cual se ha denominado como *"entradas"* o

"razones del conflicto" desde la perspectiva teórica del enfoque de sistemas y contingencias.

El punto de vista de los directivos de las empresas privadas sobre los factores que motivan la irrupción de conflictos socioambientales son: i) compromisos sociales no cumplidos por las empresas mineras, ii) contaminación del ambiente y pasivos ambientales, iii) uso político e Intereses particulares sobre el tema ambiental, iv) Estado ausente o ineficiente en la prevención de conflictos socioambientales, v) débiles e inadecuados mecanismos de comunicación entre la empresa y la comunidad, vi) inadecuado enfoque de gestión social o de RSC. Veamos cuáles son los argumentos detrás de cada problemática.

Compromisos sociales no cumplidos por las empresas mineras

Desde el inicio del *boom* minero de los noventa y a lo largo de la política pública de promoción de dichas inversiones, diversas empresas luego de un periodo de tiempo de exploración o explotación deciden vender su concesión a otra empresa. Las razones de esta decisión pueden estar motivadas por temas de orden económico, como también por factores de orden social. Lo cierto es que la nueva empresa que compró esta concesión cuando desea iniciar sus actividades productivas debe acercarse, por exigencia de la ley, a la comunidad para presentar los nuevos planes económicos, ambientales y de desarrollo que beneficien al territorio y con ello a todos los integrantes de la comunidad. De esa manera la empresa minera evidencia su interés por construir una relación adecuada y con reglas claras con la expectativa de que la población afectada acepte las nuevas condiciones de trabajo y se logren acuerdos sostenibles.

No obstante, y según nuestros entrevistados, es justamente en esas negociaciones donde surgen diversas demandas de la población afectada que superan ampliamente lo ofrecido. Entre la variedad de demandas aparecerán las ofertas incumplidas por la anterior

empresa que deberán ser resueltas por la actual gestión, lo que trae como consecuencia distintos grados de tensión en los procesos de negociación. Según los testimonios recogidos por parte de los directivos integrantes de las áreas de relaciones comunitarias, muchos de estos ofrecimientos son difíciles de cumplir por razones técnicas y económicas.

Más allá de si la empresa ofreció "migajas" o la comunidad, aprovechando su actual poder de decisión para permitir la operación, exigió "riquezas"; lo cierto es que una de las razones esgrimidas por los informantes es que los conflictos socioambientales también se originan por este incumplimiento de los acuerdos por parte de los antiguos titulares del yacimiento.

En consecuencia, existe la demanda de que tales compromisos se cumplan, de lo contario se instaura un ambiente de desconfianza de la comunidad hacia las empresas mineras, evidenciándose tensiones en su relación. Los casos de varias empresas que forman parte de nuestra muestra confirman la existencia de dicha problemática, tal y como lo manifiestan los directivos de las áreas sociales:

> El 2009 se anuncia el proceso de cierre de Pierina, alrededor de lo cual se originaron conflictos porque un grupo de comunidades reclamaba compromisos que la empresa no había cumplido, que databan desde la compra de tierras. (Gerente de las Relaciones exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

> En la empresa [Mina Coimolache], hay conflictos y la mayoría tienen que ver con compromisos sociales que se han asumido, pero no han sido cumplidos. El equipo ha heredado pasivos sociales [de anteriores gestiones sociales], son estos pasivos que no les permiten el avance de la operación. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, Compañía Minera Coimolache S.A.)

> En la mina Canarias, en Ayacucho había quedado mucho resentimiento social por la mina en la comunidad, por promesas que no se cumplieron [...]. Cuando la mina pasa de la cooperativa a los inversionistas privados es que llegó el resentimiento. Por su parte, el sector

> del Estado, cuando vino el inversionista extranjero, ahí recién empezó a vigilar. Sin embargo, la cooperativa había dejado [...] [pasivos] sociales: entre el directorio se engañaban, empezaban a decirle a los geólogos que ya no hay reservas solo para vender la mina y supuestamente iban a engañar a inversionistas privados; la empresa compró los terrenos a la comunidad y pidió un convenio por 35 años. Entonces, los cooperativistas toman la mina cambiando de versión, que la empresa les ha engañado; pero la mina ya había pagado concesión, había remediado pasivos. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

En el caso de la minera Korea Zinc, se observa cómo los compromisos no cumplidos por un anterior titular dejan un pasivo ambiental para el nuevo titular y dificulta su relacionamiento con las comunidades de la zona de influencia:

> [Uno de los motivos que originaron el conflicto entre la minera Korea Zinc y la comunidad de Pachapaqui es]: La desconfianza que ha acumulado la empresa. Tiene un pasado bastante desconfiable, ahora los dueños son los coreanos y se lo compraron a los canadienses en el 2008. La empresa canadiense tenía compromisos sociales y ambientales que no ha cumplido como debería ser y con esos pasivos sociales y ambientales se lo vendieron a los coreanos. Por esta desconfianza ha habido un tire y afloje, porque los comuneros no creían en las propuestas de la empresa. En el 2014-15 han roto relaciones completamente entre empresa y comunidad. Hasta el 2019 seguía esa ruptura, incluso no les permitían ir a las reuniones comunales.
>
> [...]
>
> La empresa propuso hacer dos proyectos con la comunidad, de infraestructura (era más de 15 millones) y con eso se pensaba aliviar las tensiones. Sin embargo, estos proyectos se encuentran en una zona vulnerable, cerca al parque Huascarán, por lo que necesitaba muchos permisos; pero la comunidad consideraba que era como un engaño, una limitación más de la empresa, y generaron más dudas. La empresa no es percibida como confiable. [Coordinador/a de la Geren-

cia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc (Áncash)]

Nuevamente aquí aparece la ausencia de una estrategia de relacionamiento comunitario y conocimiento sociológico o antropológico de la comunidad afectada. Hay que tomar en cuenta que las miradas sociales por parte de las empresas que iniciaron operaciones a inicios del *boom* minero eran muy débiles y en otros casos inexistentes. Se han recogido diversas quejas de los profesionales vinculados a las áreas de relaciones comunitarias en las cuales mencionan que las áreas productivas, integradas principalmente por profesionales de la ingeniería, no son conscientes o no comprenden la influencia de las variables socioculturales en la viabilidad de la inversión minera y cómo estas impactan en el imaginario de una comunidad que por historia o experiencia propia percibe con desconfianza este tipo de modelos de inversión.

Si se reconocen las deudas sociales de un Estado débil o ausente en la satisfacción de las demandas históricas de la población andina y amazónica para superar la pobreza y la exclusión, no es de extrañar que dichos sectores sociales afectados perciban a la minería como una oportunidad para cobrar dicha deuda. Si a este hecho se le agrega el inadecuado sistema de mediación, control y vigilancia del Estado sobre los acuerdos a los que lleguen la empresa y comunidad, bajo el supuesto amparo legal de que dichos acuerdos están basados en una relación entre privados y por lo tanto no le compete intervenir, se construyen entonces, según nuestros entrevistados, escenarios donde pueden presentarse demandas por parte de la comunidad que sobrepasan los presupuestos planificados por la empresa. En algunos o varios casos esto no es posible de cumplir, menos en periodos de tiempo en los cuales los procesos de exploración y explotación del mineral resultan muy cortos frente a las dimensiones de los problemas que la comunidad espera que la empresa resuelva, cuando en realidad le corresponde resolver al Estado varias de las demandas.

La empresa por su imperativo de poner en marcha la inversión de acuerdo a lo planificado y la expectativa de rentabilidad que supone, acepta esas condiciones que a la larga no podrá cumplir, por ejemplo, debido al escenario económico que cambió por la baja de los precios del mineral, trayendo como consecuencia la indignación de la comunidad.

Nuestros entrevistados cuentan que el incumplimiento de acuerdos se debe principalmente a un tema presupuestal pues hay empresas mineras cuyos proyectos de inversión no contemplaron estos costos como la construcción de una carretera, por ejemplo, convirtiéndose en un sobrecosto en el presupuesto original (costo de transacción) que encarece la inversión. Si esto va aunado al atraso de la operación minera se genera incertidumbre sobre el futuro de la operación y, además, hay dificultad de contar con nuevos préstamos o financiamientos, se imposibilita el cumplimiento del ofrecimiento y se impulsa así un pasivo social.

Tomemos en cuenta que además de los impuestos, canon y sobrecanon, las empresas mineras grandes y medianas destinan presupuestos orientados al desarrollo de la comunidad de tal forma que su rentabilidad se consiga sobre la base del crecimiento económico de las familias que viven en territorios donde existe minería, llevando así a la práctica el enfoque de valor compartido en el marco de sus políticas de responsabilidad social (Porter y Kramer, 2011). También es cierto que existen cuestionamientos sobre el real aporte de la minería al país vía tributos, pues las empresas aplican al sistema de devolución del impuesto general a las ventas (IGV), incentivo económico que el Estado otorga para garantizar la formalidad de las transacciones vía compras con factura o boleta, de tal forma que se garantice el pago de impuestos directos e indirectos, ampliando así la base de recaudación para financiar el presupuesto público.

Lo cierto es que las malas experiencias cometidas por empresas sin preparación para enfrentar y negociar con responsabilidad y capacidad técnica las implicancias de lo que significa aceptar todas las demandas, justificadas o no, de la comunidad a cambio de que les

permitan pasar por sus territorios para efectivizar la operación, ha llevado a las corporaciones a ejecutar nuevas formas de negociación en las cuales el Estado necesariamente debe participar. Las empresas al pagar impuestos y canon esperan que el Estado lo invierta con eficacia en beneficio de toda la región donde hay inversión minera, sin embargo, en la mayoría de los casos que se han recogido en la presente investigación y en la evidencia periodística, esto no sucede como se esperaría.

Por esa razón, en los últimos años, especialmente en el presente siglo, las empresas mineras vienen tomando una serie de medidas basadas en su enfoque de RSC, a partir del cual deberían complementarse con las políticas gubernamentales y en lo posible no sustituir al Estado en el rol que le compete. Los compromisos sociales se toman en función del rol de la empresa y el rol del Estado de tal forma que la comunidad impactada directa e indirectamente espere el cumplimiento de los acuerdos en función de las responsabilidades asumidas por cada sector en espacios de gobernanza.

Se trata entonces de hacer explícitas las responsabilidades, los tiempos y el presupuesto, de tal forma que las expectativas surgidas de ese acuerdo estén sujetas a control social de los representantes de la comunidad, pero también de las autoridades públicas competentes y de los equipos técnicos de la empresa. La forma orgánica para llevar adelante dicha propuesta es la de un comité que puede tener diversos nombres (comité de desarrollo es el más común), pero su función es supervisar el cumplimiento del plan de compromisos sociales. Estos aspectos serán profundizados en la siguiente sección del presente capítulo cuando analicemos las capacidades de gestión institucional tanto de la empresa como del Estado para prever y enfrentar conflictos socioambientales.

Contaminación del ambiente y pasivos ambientales

Los directivos de las empresas mineras entrevistados identificaron que los temas ambientales, en especial la gestión hídrica, se han convertido en un pasivo ambiental. Este es un tema no exclusivo del *boom* minero de los noventa, sino que viene de la tradición minera durante siglos de explotación desde su aparición en la época de la colonia, pero sobre todo desde el periodo republicano en donde la temática ambiental no tenía visibilidad pública a nivel nacional e internacional, y, por lo tanto, no existía la normativa ni la práctica necesaria para su mitigación.

La contaminación del aire y el agua saltó a la palestra como un problema propio del modo de producción minero, el que especialmente requería del recurso hídrico en cantidades considerables y, por lo tanto, impactaría negativamente en otros ámbitos que también lo demandaban, como es la agricultura, la vida animal y por supuesto el consumo humano. El problema entonces no solo es de contaminación del recurso sino además de escasez del mismo. Este es pues "el caldo de cultivo" que motivó las principales tensiones y protestas que llevan a cuestionar a la minería como modelo de producción amigable con el ambiente y sostenible frente a la demanda existente en el territorio, especialmente en aquellos espacios geográficos considerados por los ecologistas con amenaza de estrés hídrico, pues existen otras actividades productivas que dependen también de la provisión de agua.

Resulta claro que el tema del acceso y uso del agua se ha convertido no solo en una preocupación ambiental, sino que su mayor notoriedad como problema se ha dado en el campo de las disputas políticas, siendo parte de las agendas de campaña de diversos partidos especialmente de aquellos que se oponen a dicha inversión. El uso político del tema del agua en aquellas regiones del país donde existe minería ha generado réditos políticos, legítimos o no, para diversos candidatos a las gobernaciones y alcaldías, dando resultados satisfactorios en su meta por alcanzar dichas posiciones.

Esto ha llevado a las empresas a desconfiar de las diversas denuncias que se gestan en su contra en relación con el manejo del agua, pues consideran que se ha generado un discurso que tergiversa la realidad acerca de los esfuerzos de la minería para mitigar el impacto y la posible contaminación, pero especialmente el acceso sostenible para todos quienes la requieran.

> [Origen del conflicto de Quillish]: Como cajamarquino, Quillish siempre fue vendido como el colchón acuífero [...] Sí hay creencias de que es la fuente de agua el Quillish pero desde la perspectiva técnica realmente no es así. Desde la época de los incas, ya se habían hecho desviaciones, sistemas de traspase hídrico de una cuenca a otra para llevar agua a Cajamarca.
>
> [...] Yanacocha tuvo la oportunidad de hacer muchas inversiones, especialmente, desde el tema hídrico. Por ejemplo, cuando era niño siempre había agua en los caños en Cajamarca las 24 horas; a inicios de los noventa se inaugura una nueva planta de agua, Cajamarca era una ciudad de 60 mil personas y la nueva planta podía abastecer a 100 o 120 mil personas de agua potable; pero con la minería creció exponencialmente la población, entonces la infraestructura se quedó corta, incluida el tema del agua, que es lo más emblemático. La ciudadanía asocia que la contaminación está asociada a partir de la migración, creció la población y los servicios colapsaron, por la presencia de Yanacocha. Eso es lo que explotó la ONG, invitaba que comparen antes de la mina y después de la mina. Como cajamarquino, miraba esas diferencias en el acceso de agua, lo que podría decantar en las percepciones de que la mina estaba afectando más que beneficiando. Yanacocha no aprovechó la oportunidad la inversión que pudo hacer a finales de los noventa e inicios de los 2000 porque pudo hacer inversión en el tema de aguas servidas y de tratamiento de agua, así pudo dejar el sello de que estaba aportando al desarrollo futuro de Cajamarca. Aunque ahora están trabajando el tema del tratamiento de agua, la ciudadanía ya no lo ve como una inversión de la empresa sino como su obligación. En un conversatorio estaba presente un representante de Yanacocha y decía que ha invertido, hasta

> ahora, 70 millones de dólares, con ese monto el tema del agua pudo haber estado asegurado. En cambio, él saluda mucho lo que hizo Cerro Verde en su gestión de agua, porque le dio agua al segmento menos atendido, que justamente era lo que podría generar más conflictos. (Directivo/a Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

Sin embargo, como menciona el testimonio líneas arriba, hay empresas mineras —por ejemplo, Cerro Verde— que logran manejar adecuadamente la gestión de los recursos hídricos. Similar es el caso de Angloamerican con el proyecto Quellaveco:

> En AngloAmerican [Quellaveco], hay conflictividad alrededor de los recursos hídricos. Moquegua es una zona bastante seca, donde el recurso hídrico es limitado y además el uso hídrico es deficiente.
>
> Su propuesta de manejo hídrico, como política a nivel global, se basa en el principio fundamental no hacer uso del agua para la población o agricultura o de animales. Inicialmente, se hizo un EIA para extraer agua del subsuelo, pozos, pero un sector de la población lo tomó muy mal porque percibía que el agua podía afectar a sus cultivos. Luego, la empresa viró a tomar agua del río que proviene del Tambo y se construirá una presa en la zona altoandina. Este nuevo esquema fue asumido por la población mediante reuniones presenciales y las mesas de diálogo el 11, 12 y 13. (Gerente de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

Los conflictos sociales, además, pueden surgir por pasivos ambientales que anteriores titulares de la mina dejaron, como sucedió con las minas Canarias y Korea Zinc:

> Sin embargo, la cooperativa [anterior titular] había dejado pasivos ambientales, el río plomo. [...] Entonces, los cooperativistas toman la mina cambiando de versión, que la empresa les ha engañado; pero la mina ya había pagado concesión, había remediado pasivos. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> La comunidad se resistía por varios temas [a que ingrese los nuevos titulares de la minera Korea Zinc] y uno es el medioambiente, un grupo estable que quiere defender el medioambiente: ríos lagunas, pastos. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui, Korea Zinc)

No obstante, un sector considerable de nuestros entrevistados y entrevistadas manifestó que es difícil que exista contaminación ambiental en las industrias extractivas pues los mecanismos de regulación ambiental son estrictos, más de lo que fueron en años anteriores, principalmente en la década de los noventa:

> Yo creo que ahora es cada vez más raro, a inicios de los noventa y 2000 el tema ambiental era complicado, pero actualmente, con los programas de adecuación ambiental y la normativa para el proyecto minero, ahora es muy difícil que una compañía se arriesgue a eso, un escándalo por contaminación, una multa.

> Los aspectos ambientales han cambiado. Los conflictos en 1990 o principios del 2000 eran conflictos ambientales, "me contaminó el agua, el ruido, el polvo, las vibraciones"; pero actualmente la ingeniería ambiental lo ha hecho muy difícil, sí puede haber rotura de tubería, la volcadura de un camión con concentrado, pero de que haya efectos contaminantes por la operación es muy difícil. (Vicepresidente de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

> Nacen [los conflictos] por un tema ambiental, por ejemplo, un sistema de tratamiento que no funciona como debería en el manejo de aguas; los recursos ambientales antes eran muy básicos y las plantas quedaban muy chicas para procesar el agua y los metales; eso convertían en problemas sociales.

> Los estudios son más rigurosos. Ahora el SENACE está evaluando mejor los estudios de impacto ambiental, se demoran más en aprobarlo y hay más observaciones, objeciones. El ANA también tiene profesionales más competentes, sus estudios han mejorado mucho. [...] La tecnología minera ha mejorado bastante, antes eran temas opcionales y ahora con la legislación es obligatorio. Antes los botade-

> ros del desmonte tenían más límite de capacidad; pero ahora salió un decreto en el 2014 establece que el desmonte no puede estar en contacto directo con el suelo. Cuando se convierte la ley, ya se tiene que cumplir. [...] En el cambio ha sido muy importante la OEFA, cuando empezó tibio con personas que no conocían mucho de las minas, pero han ido aprendiendo con los años. Las multas de a OEFA son más fuertes que otras instituciones, tienen normas muy rigurosas y así, hacen que las empresas se preocupen más por la contaminación; ejemplo, si no estudias un componente en una zona prohibida llega la multa hasta 30 mil UIT; polímero inorgánico y tu dijiste que usaría un orgánico, por incumplir el compromiso ambiental puede llegar a 15 mil UIT. A comparación de OSINERGMIN, las multas de la OEFA son más grandes. Por una multa de baranda de seguridad 300 UIT, mínimo de compresora, 150 UIT; en el ANA también las multas son de 10 o 20 UIT, máximo 100 UIT. (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Por lo manifestado, en la opinión de nuestros entrevistados, la contaminación del agua ya no sería un tema en el cual no exista capacidad técnica y social para enfrentarlo con resultados favorables para las regiones donde hay presencia minera. Existe además la normativa y la capacidad de control y de sanción de las diversas instancias públicas para prever posibles amenazas de contaminación, convirtiéndose en una exigencia para la industria minera en sus proyectos de inversión y especialmente en los estudios de impacto ambiental, que en los últimos años muestran diversidad de alternativas tecnológicas para su uso sostenible.

El caso de Cerro Verde de Arequipa, el de Antamina en Áncash, analizados en el capítulo anterior, pero también el de Quellaveco en Moquegua —cuyo testimonio se ha presentado en esta sección— muestran la viabilidad de la estrategia, presentándose como una buena práctica a replicar en otras regiones del país. Por lo afirmado por uno de nuestros entrevistados para el caso de Cajamarca, "tal vez otra hubiera sido la historia en la trayectoria de Yanacocha si se

hubieran aplicado estas medidas cuando la empresa inicio sus operaciones en los noventa".

Uso político e intereses particulares sobre el tema ambiental

La mirada crítica de un sector importante de la academia sobre el rol de la minería como modelo de desarrollo se expresa en el cuestionamiento sobre el posible impacto positivo de la misma en las realidades donde interviene (Gudynas, 2009, 2015; Escobar, 2016).

El modelo económico vinculado a la minería tiene en la contradicción capital-naturaleza un tema de disputa y controversia de alcance político que es imposible soslayar en los juegos de poder que se reproducen entre todos los involucrados en un conflicto socioambiental. En estos conflictos aparecen otros actores indirectamente vinculados como los movimientos ecologistas, partidos políticos (principalmente de izquierda), cooperación internacional, gremios sindicales y empresariales, destacando entre todos las ONG ambientalistas, que en los hechos han asumido la representatividad de los afectados por la industria minera:

> En todos los conflictos, hay varios factores que los originan:
>
> [...] Puede haber un aprovechamiento de esta situación de la comunidad por intereses particulares, económicos, políticos ... [...] en condiciones en donde no ha habido contaminación, ni violación de DDHH.
>
> [...] Hay conflictos que se ha usado el tema ambiental como pretexto y detrás había temas de interés empresarial por parte de algunos líderes de la comunidad, como alguien que dice que quería un contrato de la empresa, te dice estás contaminando y al final, terminan hablando del contrato de la empresa. (Vicepresidente de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)
>
> En la comunidad siempre hay intereses económicos, culturales, ideológicos; los ideológicos son los más difíciles de romper, son mentalidades antimineras, anticapitalistas, de los ochenta, setenta, de no a

> la inversión, al capitalismo, que también provienen en el sector público. En el camino, también van manipulando a gente, ahí ya salen los intereses personales [...] En Ayacucho se anuda a los traumas de la violencia política, está menos informada, más recelosa, todavía hay mucho miedo. Todas las discriminaciones que había cuando surgió Sendero, continúan. La empresa ahí trata de decir, yo te di, yo te dije, pero si ya entró en funcionamiento la psicología de las masas ya es muy tarde. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Igualmente, otros directivos señalaron que las intervenciones de las ONG contribuían o incentivaban las manifestaciones de la población:

> Desde su punto de vista, en el norte ya no existen temas mágico-religiosos relacionados con los apus, como sí existe en el sur. Los conceptos del apu no encajan en el Quillish, porque no es el cerro más alto, pero sí es cierto que las ONG lo utilizaron como representatividad. (...), Quillish siempre fue vendido como el colchón acuífero; y eso fue bien aprovechado por las ONG ambientalistas.
>
> [...] Con la minería creció exponencialmente la población, entonces la infraestructura se quedó corta, incluida el tema del agua, que es lo más emblemático. Eso es lo que explotó la ONG, invitaba que comparen antes de la mina y después de la mina. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Las Bambas)
>
> [...] pero las mentalidades de que la mina no debería estar ahí se quedaron, a lo que se sumaron mentalidades de los docentes o de partidos como Patria Roja, que van al tema de no inversión, o no a la minería, a pesar de que la minería significa un gran aporte al PBI. Esas mentalidades le han llevado a las comunidades a buscar ONG con que trabajar. Antes las ONG trabajaban otros temas, ahora se han reinventado a temas ambientales, sabían de líderes que están con ONG, que les pagan, ahí algunos agitadores, porque ellos no trabajan, van de mina en mina, azuzando, esto se ha visto en la mina. Cuando entra la empresa era menos controlado, han pasado los años y ahora hay más controles ambientales; además, la nueva empresa

> tiene que cargar con todos los pasivos. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

También es importante destacar que parte sustancial de dicha oposición tiene relación con el poder de las corporaciones para "capturar al Estado" (Durand, 2016) y convertirlo en un actor funcional a sus intereses, desdibujando el rol mediador del Estado y garante de los derechos tanto de la población como de los empresarios. Toda esta amalgama de situaciones complejas de hacer prevalecer la posición de un sector sobre el otro genera la impresión de que las salidas negociadas y la posibilidad de llegar a acuerdos resultan difíciles, si no, casi imposibles de lograr.

Esto se explica también porque el poder ya no está exclusivamente del lado de las corporaciones sino también de la población afectada (Kirsch, 2014; Riofrancos, 2017), trayendo como consecuencia lo que Norbert Elias (1982) categorizó como "la reducción de diferenciales de poder en sociedades modernas". Es decir, que los actores en una situación de disputa puedan condicionarse mutuamente (Crozier y Friedberg, 1990), y, en ese sentido, la posibilidad de que la comunidad afectada pueda revertir la situación en favor de sus demandas, quitando opciones a la empresa para hacer valer sus intereses, es una gran posibilidad comparada a otras épocas en las cuales efectivamente las empresas con el apoyo del Estado literalmente podían hacer su voluntad.

El empoderamiento de las comunidades afectadas es posible por el cambio en las normas producto de la acción de movimientos ecologistas y organismos internacionales que criticaron la forma como venía implementándose el modelo minero. En los últimos años, y producto de dichas denuncias, se han generado canales institucionales para darle viabilidad social a la inversión minera, como se expresa en: i) los tratados internacionales que garantizan los derechos de las comunidades indígenas y amazónicas, como el convenio 169 de la OIT), ii) el financiamiento de la cooperación a las ONG ambientalistas e inclusive directamente a las propias comunidades afectadas,

iii) la globalización o la política del espacio (Kirsch, 2014); que aprovechan las tecnologías de la información y las redes sociales para internacionalizar las denuncias de las poblaciones ante posibles abusos de poder de las corporaciones incluyendo a los *Ombudsman* (defensores del pueblo) que también canalizan dichas denuncias en los países desarrollados donde las empresas tienen sus sedes.

Frente a este panorama de cambio institucional sustancialmente diferente se presentan nuevas oportunidades para generar espacios de consenso y diálogo que, en principio, eviten caer en posiciones radicales que polaricen a las partes y que a la larga traiga como resultado un juego "suma cero" en el cual todos pierden, obstaculizando cualquier oportunidad para buscar salidas viables y, sobre todo, sostenibles. Tal como sostiene un grupo de académicos, esto dependerá de las pugnas y la opción de imponer un modelo de desarrollo sobre otro, pues dichos modelos son un campo de poder y por lo tanto de disputa (Escobar, 2016; Bebbington, 2007; Gudynas, 2009, 2015).

En lo que respecta a los intereses personales, estos hacen referencia a deseos particulares de ciertos líderes o grupos de dirigentes comuneros, que "esconden" sus demandas de grupo en supuestas exigencias ambientales o de vulneración de derechos humanos. Esta es la percepción de algunos entrevistados:

> La comunidad se resistía por varios temas [Un] factor que tiene más peso [que la preocupación ambiental] en las expectativas y el interés de algunos dirigentes de aprovecharse del conflicto. En ese caso, pesó más el interés personal, de un grupo de los comuneros, antes que los temas ambientales. Había un grupo que ya conocía del regateo con las empresas, porque Antamina estaba al lado de esa empresa, y ya habían sido beneficiados por Antamina. Esta posición era predominante. Estos buscaban tergiversar la información, entorpecer el proceso para sus lograr chantaje de la empresa para sus intereses personales. Estos personajes son líderes de la comunidad, que tiene legitimidad en la comunidad, y algunos adeptos, están organizados y son un grupo de comuneros. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

> El 2009 se anuncia el proceso de cierre de Pierina, alrededor de lo cual se originaron conflictos porque: [...] 2) Otro grupo de comunidades esperaba obtener sacar más recursos de la empresa antes de que se retire. Por ello, retuvieron vehículos, bloquearon carreteras, detuvieron gente. (Gerente de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

La irrupción de conflictos, desde el punto de vista de los altos funcionarios entrevistados, es un medio posible de ser aprovechado por intereses particulares de determinados dirigentes de la comunidad —e inclusive operadores políticos o directivos de ONG— que utilizando como pretexto los legítimos derechos para proteger el ambiente y a las personas generan situaciones de tensión para obtener beneficios particulares[4].

En este tipo de comportamientos están presentes cálculos costo-beneficio donde impera una racionalidad oportunista, también conocida como utilitarista (Reynaud, 1994), propia de la gestión de bienes comunes públicos o colectivos, pero que en vez de acceder a los beneficios sin participar en su manejo o movilización del recurso (la postura clásica de Marcur Olson (1985) cuando se refiere al comportamiento del *free rider* o polizonte), por el contrario, participan activamente y lideran situaciones de conflicto para favorecerse de manera particular, prevaleciendo sus intereses por encima de los de la comunidad, según lo recogido en los testimonios. Esta consecuencia perversa, contraintuitiva o no esperada (Crozier y Friedberg, 1990; Giddens,1999) en un contexto de conflictividad social, si bien es una preocupación que nuestros entrevistados constatan en su práctica, también podría ser la forma de actuar de la empresa, siendo muy complejo garantizar "la pureza de los actos".

En ese sentido, si el estallido del conflicto es motivado por intereses políticos, personales o de grupo, venga de la empresa o la

[4] Los casos de los hermanos Chávez (Andina, 2019), los dirigentes Pepe Julio Gutiérrez y Edwar Quiroga, entre otros, son los casos más destacados de opositores que priorizan el interés político y económico como estrategia para exacerbar los conflictos socioambientales (Peru21, 2021).

comunidad, diversos expertos en estas temáticas sostienen que la forma más eficaz de combatirlos es a través de mecanismos o estrategias de comunicación, transparencia y rendición de cuentas sobre los sucesos que se presentan en los procesos de disputa o negociación de acuerdos. "Abrir la cancha" a la mayor cantidad de gente a los cuales directa o indirectamente afecta el conflicto es una opción válida para mitigar los comportamientos utilitaristas (Sosa, 2011).

Estado ausente o ineficiente en la prevención de conflictos socioambientales

El análisis sobre la capacidad institucional del Estado para intervenir o no en la prevención y mediación de conflictos se ha presentado en acápites anteriores, donde constatamos, según el punto de vista de los funcionarios, que la participación de Estado dependerá de las competencias funcionales que tengan en relación a la problemática, pues lo usual es que el Poder Ejecutivo considere que los diversos conflictos que se generan en la negociación entre empresa y comunidad es una relación en la cual el Estado no tiene competencia legal. Por lo tanto, este se exime de participar pues legalmente no debe intervenir[5].

Los entrevistados de las áreas sociales o de relaciones comunitarias de las empresas mineras perciben esa ausencia por parte del Estado y, si en caso interviene, no es del todo efectiva en la gestión del conflicto, tanto desde la prevención como en la mitigación y su

[5] La legislación sobre la forma de intervenir por parte del Estado en estas temáticas es muy reciente, comparado con el tiempo transcurrido desde el *boom* minero y la cantidad de conflictos generados por el modelo extractivo. El viceministerio de Gobernanza Territorial que tiene a su cargo los temas de descentralización y resolución de conflictos sociales se crea recién a inicios de 2017. También se han propuesto en el congreso dos proyectos de ley de reciente data. Uno que crea el sistema nacional de prevención y solución pacífica de conflictos sociales, de 2016, y el otro que dispone medidas para fortalecer la prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, de 2019.

posible resolución. En consecuencia, se genera un panorama proclive para que los conflictos surjan o no tengan una respuesta oportuna:

> [Conflicto entre Camisea y la comunidad Nuevo Mundo en 2017, cuando se iba a instalar una planta de concesión en el lote 67]
>
> Yo creo que el Estado es el que debería liderar estos proyectos tan importantes para el país —Camisea es importante, mueve 40% de la energía del país— y debería de acompañarnos, ahí el Estado no ha sido muy partícipe que digamos, generalmente el Estado actúa cuando y el conflicto ha rebalsado, cuando estalló a nivel de conflicto, ahí recién se aparece. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

En todos los conflictos, hay varios factores que los originan:

> [Uno de ello es:] El Estado tiene debilidad en cumplir la normativa. Ejemplo, va un fiscal, ve la carretera bloqueada y solamente lo constata, para efectos estrictamente legales, no sirve para nada más. En cuarentena se ha bloqueado una carretera en el Cusco, hubo aglomeración y entonces, no hay una consistencia del Estado para hacer cumplir la ley. Puede que la comunidad tenga razón en sus motivos de bloquear la carretera, pero no hay una respuesta adecuada de las instituciones del Estado, que deje confianza en la comunidad de que van a solucionar el problema, para que dejen el bloqueo, sin que eso signifique que se acepten los montos desmesurados. (Vicepresidente de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

Conflicto de Tumilaca:

> Conflictos mayores no existen, excepto de Tumilaca, en el río pasa por el yacimiento minero y la población aduce que el río se contamina, su única fuente de agua pura a Moquegua, hay sectores ambientalistas muy radicales; pero ya hay diálogo con ellos. A veces el Estado falla, porque esos grupos están pidiendo que cumpla con un monitoreo en esas zonas, a pesar de que el comité ya tiene puntos de vigilancia en esos puntos, pero ellos quieren hacer un monitoreo por su lado. La empresa dice que lo hagan, pero participen también en el

> otro monitoreo. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

No es de extrañar la crítica del sector empresarial en relación al cumplimiento del rol del Estado en la mediación y resolución de conflictos. Los parámetros legales actuales para la intervención del Estado establecen una serie de criterios que en los hechos no permiten evitar su escalamiento, pues desde el punto de vista normativo no compete hacerlo en determinadas circunstancias, dejando esa decisión a la discrecionalidad del funcionario de turno. Recordemos el testimonio del funcionario de la PCM sobre la opinión del primer ministro Salvador del Solar durante el gobierno de Kuczynski: "El ministro Salvador Del Solar lo entendió y dijo a partir de ahora no dejaremos a las comunidades y a la empresa sola".

Eso explicaría por qué el Estado recién aparece cuando el conflicto pone en peligro vidas, recursos económicos, entre otros aspectos graves que requieren la presencia de las autoridades gubernamentales para su posible solución; inclusive usando el poder legal de la fuerza policial que los académicos críticos llaman "criminalización del conflicto". Sin embargo, en muchas ocasiones estos problemas han alcanzado tal magnitud de tensión y disputa que es muy difícil encontrar una solución que satisfaga a las partes, pues la coyuntura exacerba los ánimos y la posibilidad de entablar un diálogo pacífico resulta complicada, ya que la subjetividad gana terreno por encima de las razones y las evidencias.

Sobre las posibles salidas que vienen implementando el Estado y la empresa para que el conflicto no escale están las mesas de diálogo, que buscan realizar el seguimiento a los acuerdos en función de planes concertados que sean públicos y sujetos a rendición de cuentas; y, en los cuales necesariamente debe participar el Estado para que el conflicto no escale y sea mitigado a tiempo, evitando así posibles perjuicios a las personas y daños materiales. El caso de Antamina, las mesas de diálogo son estrategias para prevenir los conflictos, complementándose con las ya mencionadas mesas de desarrollo para la

ejecución de programas y proyectos (Antamina, 2013). Estos temas serán trabajados a mayor profundidad más adelante.

Débiles e inadecuados mecanismos de comunicación entre la empresa y la comunidad.

Algunos entrevistados también identificaron que la falta de una comunicación transparente y clara de la empresa con las comunidades es uno de los motivos que originan los conflictos socioambientales. Esta incapacidad para transmitir mensajes claros a la comunidad entendiendo su trayectoria social, contexto y cultura, si bien no es el factor principal que gatilla el conflicto, influye notablemente en su escalamiento.

Ejemplos de inadecuada comunicación con la población afectada se pueden dar en diferentes momentos del proceso minero, tanto al inicio de la exploración como cuando se realizan los estudios para la operación o durante esta, o por el incumplimiento de cualquier acuerdo sin informar las razones a tiempo. Inclusive en los diferentes momentos de negociación se aceptan demandas que no son posibles de cumplir ni técnica ni económicamente, lo que genera expectativas que al no conseguirse crean situaciones de desconfianza, que contribuyen a debilitar el ya pobre capital social existente y tan necesario para la predictibilidad en una relación social y de poder:

> Conflicto entre Camisea y la comunidad Nuevo Mundo el 2017, cuando se iba a instalar una planta de concesión en el lote 67. Se iba a instalar esa planta de concesión y se hizo un ITS (Informe Técnico Sustentatorio), pero la comunidad reclamaba que no había sido informada. El principal tema fue de comunicación. [...] La empresa: La comunicación pudo ser mejor, más a profundidad en los talleres y en más sectores. La empresa falla en el proceso de información y comunicación, fue un lado muy débil del proyecto, no fuimos tan explícitos que digamos, a veces por los plazos tan cortos, en los que proyectos como este exigen. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

Origen multicausal. En todos los conflictos, hay varios factores que los originan.

> [Uno de ello es]: Las compañías firman compromisos o tienen acciones con comunidades que levantan sobreexpectativas en la comunidad o no son claros en los acuerdos. Son muy inmediatistas sin pensar en el largo plazo, ejemplo, necesito una servidumbre o ganar un acceso a tierra o me bloqueaste la carretera y me comprometo a cosas no factibles a largo plazo. El conflicto justamente surge a largo plazo porque las expectativas son muy grandes. (Vicepresidente de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

Como se indicó anteriormente en el factor sobre los problemas de comunicación en el ámbito público, los expertos en esta temática plantean que la comunicación transparente, eficaz y oportuna evita los llamados "teléfonos malogrados" en la relación entre trabajadores de una organización, pero especialmente en la relación empresa y entorno. De la estrategia comunicacional también dependerá que el clima de confianza prevalezca.

Sin embargo, no solo el Estado ha cometido graves errores en estos aspectos, las empresas a pesar de su capacidad institucional menos "burocratizada" que sus contrapartes públicas, han caído en el mismo error. El caso de la minera Las Bambas en Apurímac es uno de los que destacamos en esta investigación, cuando modificó su EIA sin comunicar del cambio a la comunidad y decidió usar la carretera (en realidad camino de tierra) para transportar sus insumos amparándose en una ley que la declaraba carretera nacional. Ello generó uno de los conflictos mediáticos más importantes del presente siglo que hasta el momento no encuentra una solución definitiva.

Otro caso emblemático de una inadecuada e inoportuna estrategia de comunicación es el proyecto minero Tía María liderado por la empresa de capitales mexicanos Southern Perú en Arequipa. El conflicto data de 2009 y en el mismo ya existía desconfianza por parte de la población, especialmente los agricultores y algunas autoridades ediles sobre la trayectoria de los accionistas mexicanos cuyos

antecedentes no les favorecían[6]. El conflicto estalla cuando en el primer EIA del año 2008 se decide tomar el agua del río Tambo para realizar el proceso de lixiviación, que consiste en combinar el agua y ácido sulfúrico para obtener el mineral de las piedras, basado en un estudio técnico que decía que un porcentaje importante del agua de dicho río se desaprovechaba y se iba al mar.

La pregunta que cae de madura es por qué no propusieron tomar el agua del mar en el primer EIA y canalizar mejor la del río para que amplíen las áreas de cultivo o se convierta en agua potable que beneficie a la población con participación técnica y financiera de las entidades públicas competentes. Por qué Southern, luego que el conflicto escala, con muertos incluidos, con la oposición rotunda de agricultores y opositores políticos al modelo minero; recién en el segundo EIA propone extraer el agua del mar (SPDA, 2015).

Qué nos indica este proceder, ¿*mercantilización* por encima de las necesidades de la población afectada?, ¿decisiones basadas en estudios técnicos que benefician a la empresa y a la población agrícola?, ¿desconocimiento del contexto sociocultural de los agricultores sobre el valor que le otorgaban a las aguas del río por su contribución a su sistema de producción?, ¿ausencia de una estrategia clara del uso

[6] Los antecedentes negativos se explican con claridad en la publicación Análisis Estratégico del Conflicto Tía Maria: "Southern fue acusada de descargar los relaves de sus minas a tajo abierto en Toquepala y Cuajone en la bahía de Ite (Tacna) durante 36 años, desde 1960 hasta 1996, año en el que finalmente se construiría un embalse de relaves. En 2013, la Municipalidad Provincial de Ilo denunció índices de contaminación por dióxido de azufre en la fundición de Ilo (190 microgramos por metro cúbico). El año siguiente, la OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) multó a la empresa con 204 UIT por 16 hechos imputados, relacionados con el mal manejo de residuos sólidos y el elevado número de partículas aéreas emitidas. En 2015 se detectaron altos niveles de contaminación por cadmio en las aguas cercanas al embalse de relaves de Toquepala. Este caso traería consigo denuncias penales contra el presidente de Southern. [...] Adicionalmente, la reputación de la empresa ha sido aún más cuestionada con la incursión del Grupo México que en 1999 adquirió el 54.2% de acciones de SPCC. Posteriormente, el nuevo directorio tomó la decisión de conservar la denominación social original de la sucursal en Perú (Southern Peru Copper Corporation). Esta decisión, al menos en términos de imagen corporativa, trasladó los pasivos reputacionales de la marca Southern a sus nuevos propietarios" (Ferreira y Tincopa, 2019, p. 33).

del agua de una manera integral para la agricultura, animales, personas e industria, tal y como propuso su par empresarial Cerro Verde para la ciudad de Arequipa?. Lo cierto es que en ese marco de errores estratégicos de la empresa se diseñó y puso en marcha la campaña de comunicación posterior al conflicto, cuando la relación de confianza estaba seriamente deteriorada y no con un enfoque de prevención basado en un conocimiento riguroso de la realidad social en la cual iban a intervenir (Ferreira y Tincopa, 2019, p. 49).

Un dato recogido, no solo a partir de este trabajo de campo sino en diferentes conversaciones y entrevistas con funcionarios y directivos a lo largo de años de investigación en estos temas, es que cuando existen buenas prácticas mineras y se les pregunta por las razones por las cuales estas no son difundidas con "bombos y platillos", la respuesta de los funcionarios es la preferencia por mantener un *perfil bajo* y no difundir el resultado exitoso más allá del círculo de confianza de los involucrados directos. Esto se da a pesar de que dichos resultados exitosos podrían contrarrestar las campañas de desprestigio de los opositores al modelo, quienes ponen énfasis en los notables errores de las empresas como los señalados para Las Bambas y Tía María.

Según uno de los entrevistados, las razones de esta decisión se basan en el hecho que cuando se ha difundido alguna experiencia en las redes sociales, es tal la cantidad de comentarios negativos e inclusive con lenguaje violento por parte de *influencers* o ciudadanos opositores a la minería que prefieren no difundirla. Además, las empresas son conscientes de que el éxito depende de varios factores fuera de su control que definen finalmente su sostenibilidad. En ese sentido, lo que haga el Estado y la misma población participante del proyecto puede, más adelante, repercutir en el prestigio de la empresa y su supuesta experiencia exitosa.

Las condiciones sociopolíticas son tan inciertas sobre el futuro de las experiencias exitosas en contextos con tan pobre capital social, que poner "las manos al fuego" por algo o por alguien es un riesgo muy alto que un sector del empresariado minero no está dispuesto a asumir. No existen recetas para la resolución de problemáticas tan

complejas, pero el conocimiento social claro y riguroso sobre la realidad donde van a intervenir podría contribuir a mitigar en lo posible los errores de comunicación entre las empresas y la comunidad.

Inadecuado enfoque de gestión social o de RSC

La literatura crítica al enfoque de RSC plantea una serie de observaciones que intentan demostrar que los esfuerzos de un sector de la empresa por contribuir al desarrollo del territorio en materia de gobernabilidad, capacidades humanas y aspectos productivos, son todavía insuficientes. La mirada de la RSC es todavía asistencial, cortoplacista y no se inserta en los procesos de desarrollo de las regiones en donde interviene, sustituyendo al Estado y contribuyendo así a debilitar su rol de proveedor de bienes y servicios públicos (Bebbington, 2007b y 2013). Algunos de nuestros entrevistados coinciden con esta crítica pues consideran que una de las causas del conflicto es que la propuesta de gestión social todavía es inadecuada debido a la falta de una apuesta por planes de desarrollo territorial de mediano y largo plazo, desde un enfoque multidisciplinario.

> Desde la empresa, la gestión social no ha estado enfocada de la manera más adecuada porque: 1) no hubo una mirada de mediano largo plazo de cómo quiere impactar el proyecto, 2) anteriormente, el equipo técnico del área de asuntos sociales no ha sido multidisciplinario, se han compuesto de ingenieros o abogados que ha perseguido metas puntuales, la construcción de obras o la compra de tierras. Ahora sí tienen un equipo multidisciplinario (abogados, de ambiente, ingenieros, sociólogos), nos cuesta adaptarnos, pero la gestión en minería debe ser multidisciplinaria. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Diversas empresas mineras contratan estudios de abogados para negociar con las comunidades asuntos referidos a las compras de tierras y la servidumbre (cuota de dinero) por el derecho a transportar sus insumos en los territorios de las comunidades. Pareciera que los

profesionales del Derecho y los ingenieros están mejor preparados que los científicos sociales para negociar con las comunidades, y la experiencia de las empresas para contratar sociólogos, antropólogos o cualquier otro profesional de las humanidades, no ha sido del todo satisfactoria, según la experiencia de un alto funcionario de relaciones comunitarias de profesión antropólogo.

Uno de nuestros entrevistados graduado en ciencias sociales manifiesta que su formación universitaria no lo ha preparado para negociar con otros actores bajo un enfoque *ganar-ganar* (Mirabal, 2003), y su perfil profesional queda limitado frente a lo complejo que es entender no solo la cultura y expectativas de los campesinos, sino también la cultura y expectativas de las empresas, siendo estas últimas un actor ausente en la formación en ciencias sociales desde una mirada afirmativa (sus aportes al desarrollo) y no exclusivamente crítica, como un espacio de explotación y abuso de poder. Se requiere pues de una preparación especializada, donde en los hechos la mirada social es importante, pero cualquier otro profesional no vinculado a las ciencias sociales podría adquirirla en su formación, especialmente desde la experiencia laboral.

No obstante, es importante destacar que determinadas empresas mineras han logrado incorporar en sus prácticas sociales un enfoque de RSC acorde con los procesos de aprendizaje adquiridos desde sus inicios en la década de los noventa. En ese sentido, han logrado combinar adecuadamente los intereses de la empresa con los de la comunidad, previendo posibles conflictos, resolviendo los que se presenten y ejecutando propuestas que contribuyan al desarrollo del territorio en articulación con el Estado. Un proyecto minero que se caracteriza por tener una relativa paz social y, de acuerdo con los entrevistados, una buena gestión social y de los conflictos, es Antamina.

> En Antamina no tenían conflictos socioambientales, según los niveles de conflicto categorizados por la PCM. Han tenido conflictos en el grado de movilización, inclusive una amenaza de paralización, en el 2012, 13, promovido por el distrito de San Marcos, por la Asociación de Centros Poblados.

También movilización en Huánuco, el centro poblado porque estaba al lado de Antamina y no recibían canon. La movilización era para atraer a Estado para que se haga una mesa de diálogo y los atienda.[...]

De ahí, no han tenido conflictos al nivel de explotación. Ha habido conatos de conflictos, que más bien fueron negociaciones, como tensiones por expectativas no cumplidas. No son una empresa que está en el ´ojo de la tormenta´. Nunca ha escuchado de la población que quieren que se vaya Antamina ni antes ni ahora, se puede escuchar que quiere que haya más empleos, provean más mascarillas. Los conflictos se manejan bien, hay tensiones, pero no ha habido paralización. (Superintendente de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Gráfico 12. Factores que inciden en la aparición y evolución de los conflictos socioambientales desde la opinión de directivos de empresas extractivas

Fuente: Elaboración propia.

Es importante que las buenas prácticas desde el enfoque de RSC partan del reconocimiento de los errores cometidos al inicio de su ejecución. La aceptación de las limitaciones permite superarlos desde la estrategia "aprender haciendo" o el "ensayo-error". Los cambios institucionales necesarios para hacer viable la inversión en minería moderna dependerán de la capacidad de incorporar las lecciones aprendidas y ello se hará evidente en la gestión, no solo de los conflictos sino también y especialmente, de poner en marcha aquellas decisiones que se toman más allá de las metas referidas a la rentabilidad. La importancia de los aspectos sociales en dichas inversiones son claves para construir un capital económico, pero también social, que otorgue gobernabilidad al territorio.

En el Gráfico 12 se evidencian los factores que inciden en el origen y evolución de los conflictos socioambientales desde los testimonios de los directivos mineros. Se releva la coincidencia de dos factores también identificados por los servidores públicos en la gestión de dichos conflictos, tales como la existencia de pasivos ambientales y contaminación del ambiente en los territorios, así como los inadecuados o débiles mecanismos de comunicación entre la comunidad y la empresa. Por otro lado, el sector privado minero también identifica como factores que inciden en el incumplimiento de compromisos o acuerdos sociales, a un inadecuado enfoque de gestión social o RSC implementado en sus operaciones, así como a la ausencia o ineficiencia del Estado para la prevención de conflictos y el uso político o intereses particulares sobre el tema ambiental.

En el último acápite a continuación, se presentan las coincidencias y diferencias entre el Estado y la empresa minera sobre los hallazgos referidos al primer momento de las trayectorias institucionales o entradas sobre la gestión de conflictos socioambientales.

Coincidencias y diferencias entre el Estado y la empresa sobre los orígenes de los conflictos socioambientales-Momento 1 de la trayectoria institucional

Los representantes del Estado y de la empresa sostuvieron que los conflictos socioambientales tienen un origen multicausal. Como se observa en la Tabla 8, las causas que se han recogido tienen más diferencias que coincidencias.

Lo importante, sin embargo, es constatar que existe una mirada autocrítica sobre el rol que ambos sectores vienen cumpliendo desde la irrupción del *boom* minero y varias, además, tienen relación directa con los aspectos competenciales propios de la función social en sus ámbitos de acción. Por lo tanto, es normal que prevalezcan las diferencias, aunque también es importante destacar que existen factores históricos que se convierten en pasivos institucionales negativos para la viabilidad del modelo extractivo.

Ambos sectores tienen que asumir cual costo político las naturales consecuencias en las relaciones sociales que buscan construir con una comunidad desconfiada, en principio, sobre los impactos socioambientales de dicho modelo.

Tabla 8. Comparación de la trayectoria institucional Pública y Privada referido al Momento 1: Origen del conflicto-Entradas

Origen del conflicto	
Estado	**Empresa**
1. Débil capacidad de gestión para invertir el canon minero. 2. Desarticulación entre el sector público para enfrentar el problema multicausal de los conflictos socioambientales. 3. Legislación ambiental inadecuada para la prevención de conflictos. 4. Débil representatividad de la población que dificulta la capacidad del Estado para mediar en los conflictos. 5. Contaminación del ambiente y pasivos ambientales.* 6. Inadecuados canales de comunicación y consulta entre entidades gubernamentales competentes y población afectada.**	1. Compromisos sociales no cumplidos por las empresas mineras. 2. Contaminación del ambiente y pasivos ambientales.* 3. Uso político e intereses particulares sobre el tema ambiental. 4. Estado ausente o ineficiente en la prevención de conflictos socioambientales. 5. Débiles e inadecuados mecanismos de comunicación entre la empresa y la comunidad.** 6. Inadecuado enfoque de gestión social o de RSC.

Notas:
* Coincidencia 1 entre el Estado y la empresa.
** Coincidencia 2 entre el Estado y la empresa.
El resto de los ítems corresponden a las particularidades de cada uno de estos actores.
Fuente: Elaboración propia.

Aparentemente existen dos problemáticas en las cuales puede haber coincidencias en las razones que gatillan los conflictos socioambientales en aquellos territorios donde invierten las empresas bajo concesión del Estado; nos referimos a las problemáticas ambientales y de comunicación. En las demás, como ya mencionamos, hay diferencias sustanciales.

En las aparentes coincidencias los temas ambientales pueden ser consideradas cuestiones de fondo, pero en el actual contexto pasado

treinta años desde el inicio del *boom*, ambos grupos de funcionarios perciben el tema de la contaminación con mayores capacidades para enfrentarlo; y, por lo tanto, su mitigación actualmente es más probable que al inicio del actual ciclo minero, donde la normativa era escasa y las herramientas de gestión para enfrentarlo también. Hay que destacar que la mirada sobre dicha problemática está directamente vinculada con el rol que cumple cada instancia en relación a cómo evitar la contaminación del aire y principalmente del agua —las entidades gubernamentales vigilando y las empresas ejecutando medidas de prevención de acuerdo a estándares nacionales e internacionales—, pues esta última es la que ha generado la mayor parte de los conflictos y la imagen negativa sobre la minería como palanca para el desarrollo.

El otro tema de aparente coincidencia es el tema comunicacional. Sin embargo, para las entidades gubernamentales *vender* la idea de la minería tiene sus riesgos desde la mirada del marketing o una campaña sobre sus beneficios, lo cual, en principio, debería hacer la empresa, pues el rol del Estado es el de controlar y mediar, y el de la empresa generar valor compartido.

En ese sentido, las estrategias de comunicación del aparato público tienen a la norma como el factor clave a comunicar y hacer sentir a la comunidad afectada que el Estado cumple con su rol constitucional y desde el cual no puede parcializarse, menos con aquellas prácticas mineras que, sobre la base de las evidencias recogidas, no cumplen con los procedimientos o protocolos establecidos por la ley. No obstante, lo que se ha encontrado es que, por un lado, los mecanismos de comunicación son inadecuados, y, por el otro, la mirada nacional propia de su función como Estado genera un desafío complejo, ya que las demandas son acotadas a un territorio con necesidades específicas, pero la soluciones deben tener un alcance, como política pública, para todo el país.

Las empresas han tenido y tienen todavía dificultades para diseñar estrategias comunicacionales que apunten a la prevención más que a la mitigación del conflicto. La información recogida es que la

debilidad para comunicar e informar sobre el alcance y responsabilidad del proyecto minero es compleja, debido a que existen demandas de la comunidad difíciles de cumplir técnica y económicamente como los pasivos sociales y ambientales y que en algunos o muchos casos el Estado es el responsable principal de resolverlas.

Otro grupo de entrevistados afirma que, debido a la presión por cumplir plazos y metas de inversión, producción o comercialización, las empresas pueden ofrecer "el oro y el moro" y luego por diversas razones fuera de control del proyecto, como por ejemplo la caída de precios de los minerales, se ven impedidos de cumplir lo ofrecido generando un malestar y profundizando aún más la desconfianza histórica con el modelo minero.

El reto es complejo, pero una comunicación más cercana, cara a cara, y cotidiana en diversas mesas de diálogo pareciera ser un mecanismo de retroalimentación que genera un mayor capital social que una estrategia de *marketing*, y, si hay vigilancia y rendición de cuentas sobre el avance de los acuerdos, mejor aún.

En relación con las diferencias, la pregunta que salta a la vista es si estos problemas están en posibilidad de ser resueltos por dichos sectores. Las evidencias muestran que, dada la complejidad social analizada, estas problemáticas y dependiendo de los casos podrían escapar del control de su acción; ya sea en un horizonte temporal de corto, mediano o largo plazo.

En relación al Estado el tema de la débil representatividad y atomización de la población para negociar sus demandas con entidades gubernamentales resulta una problemática compleja de resolver; puesto que eso depende principalmente de la voluntad política de los actores impactados por la minería y de las instituciones que se puedan crear desde la propia población o desde un actor social o político externo a su territorio. De hecho, el Estado podría diseñar algún marco institucional capaz de promover incentivos en relación a las posibles amenazas u oportunidades que la industria extractiva pueda generar, para que las futuras negociaciones sean concertadas con

organizaciones representativas formales, democráticas y genuinas del sentir popular.

Las demás causas, poca capacidad para invertir, con calidad, el canon minero, la superación de su actual desarticulación para enfrentar integral y *sistémicamente* los conflictos sociales y la creación de normas y leyes más realistas y eficaces a la problemática ambiental se encuentran definitivamente bajo su control y veremos en la siguiente sección qué se viene haciendo y logrando al respecto. Lo que queda claro es que, si esos factores no tienen una solución sostenible en el corto y mediano plazo, la viabilidad del modelo de desarrollo basado en la minería quedará en entredicho, justificando las razones de su inviabilidad por parte de los movimientos ambientalistas, ecologistas, políticos y cualquier grupo opositor; en ese sentido, los resultados basados en evidencias tendrán la última palabra tanto para la historia como para la coyuntura.

En relación a las causas del conflicto social que plantean los directivos de las empresas mineras y contrario a lo que sucede con el Estado, estas tienen mayores factores fuera de su control: los pasivos sociales dejados por sus anteriores propietarios con ofrecimientos difíciles de cumplir técnica y económicamente, el uso político de la problemática ambiental por parte de los actores opositores al modelo y la ausencia o débil presencia del Estado en la mediación y resolución de conflictos socioambientales en los territorios donde hay presencia de inversión minera. En efecto, las probables soluciones a dichas problemáticas tienen relación directa con la voluntad política, la acción y decisión de otros actores fuera del control y la voluntad que puedan tener las empresas sobre aquellos.

En ese sentido, los pasivos sociales son un tema delicado de revertir, pues el incumplimiento por parte del anterior propietario dejó una amenaza que refuerza la desconfianza de la población impactada y modificarlo dependerá de la capacidad del nuevo inversionista para convencer con sus propuestas, dependiendo, por supuesto y como se mencionó anteriormente, de sus posibilidades económicas y técnicas. Lo cierto es que, en los hechos, no se puede pretender que

se inicie todo de cero cual "borrón y cuenta nueva" y persuadir a la comunidad de que acepte el plan actual del inversionista. Los compromisos sociales asumidos por la anterior empresa, aunque hayan sido planteados responsable o irresponsablemente, se tienen que retomar y negociar con la complicada tarea de llegar a un nuevo acuerdo. Situación difícil que dependerá también del rol mediador del Estado, que si no es percibido por la población afectada como legítimo la solución sostenible se avizora lejana.

Lo anterior va de la mano con el interés de otros actores que no pertenecen directamente a la comunidad pero que apoyan su causa. Las ONG ambientalistas nacionales e internacionales, los movimientos sociales vigilantes u opositores a la minería, las iglesias locales, los partidos políticos principalmente de izquierda, entre otros testigos atentos a los abusos de poder de las corporaciones que cargan "los pecados propios o ajenos" del modelo "minero expoliador" que además tiene a su socio, el gobierno central, que puede criminalizar sus justos reclamos. No cabe duda de que, en el imaginario popular, la idea de una gran empresa que trae millones de dólares en capital y tecnología necesariamente tiene un poder que avasalla y supera con creces las capacidades y recursos de los campesinos invadidos por estas.

Este imaginario justifica la necesidad de apoyar social y políticamente a quienes no tienen el suficiente poder, como las poblaciones campesinas, y, en ese sentido, dicho apoyo de los agentes externos se convierte en la principal motivación para que, además de luchar por una causa justa, se agreguen de soslayo otras agendas políticas particulares, dependiendo de la organización que se alía a la lucha.

Esa es la percepción de los directivos de las áreas sociales de la empresa. Según esta, se les considera 'Goliat', pero en muchos casos terminan derrotados por un supuesto 'David' que en los hechos logró bloquear la carretera, exigir el cumplimiento de agendas que si no son cumplidas el bloqueo puede ser indefinido perjudicando a la empresa que pierde dinero por la paralización, pero también el de otros actores que transitan por ella y que no tienen nada que ver con

el conflicto. El propio Estado también termina jaqueado, imposibilitado de negociar y mediar pues se le considera cómplice de los abusos corporativos y quien también puede recibir actos de violencia dependiendo del grado del escalamiento del conflicto.

El uso político de estos conflictos es una posibilidad que no se puede negar y que se cobija bajo reclamos justos o supuestamente justos. En ese sentido, actores a favor o en contra perciben incertidumbre sobre el alcance de los mismos, pues la institucionalidad local está resquebrajada y el capital social debilitado. En ese contexto es difícil tener certezas sobre el proceder de los actores involucrados, pues los intereses para imponer agendas particulares pueden provenir de diverso origen y apuntar en cualquier dirección, afectando más de lo esperado la gobernabilidad del territorio. El juego *suma cero*, en ese marco de mutuas desconfianzas, es una posibilidad en la cual el resultado, ante la imposibilidad de acuerdos mínimos, perjudica a todos.

En ese entorno de incertidumbre, un Estado lejano, ausente y con poca legitimidad no se siente capaz de asumir plenamente su rol mediador. Los incentivos políticos y económicos son casi nulos, en consecuencia, asumir los costos de buscar mediar en esos contextos es una posibilidad difícil de aceptar ya sea en circunstancias en la cual los conflictos son de baja intensidad, justificándose en que esa disputa no le compete legalmente intervenir pues es una relación entre privados, o si el conflicto escala en magnitudes que pone en peligro vidas humanas, el Estado aparece cual bombero tratando de apagar incendios difíciles de controlar dejándolo expuesto a tomar medidas extremas (el uso legal de la fuerza) por su notable incapacidad de poner en marcha estrategias de prevención antes que de mitigación.

Por todo lo mencionado, las políticas corporativas de responsabilidad social tienen un enorme desafío en dos aristas: una con el Estado y la otra con la comunidad impactada. La primera incrustando sus propuestas en el marco de los planes de desarrollo concertado y territorial con mirada de mediano y largo plazo y la otra dialogando transparentemente con la comunidad sobre la base de proyectos que

garanticen impactos que demuestren beneficios directos a las familias y la comunidad, rindiendo cuentas y aclarando dudas. Reducir la incertidumbre y la desconfianza es la tarea principal de la RSC con los diversos actores con los cuales interactúa.

En ese sentido, las empresas mineras están obligadas a demostrar resultados en el campo ambiental y en el social, lo asistencial es una salida momentánea y de coyuntura, como la situación que se vive alrededor de la pandemia. Lograr una inversión con paz social debe romper el paradigma mercantilista y replantear las políticas corporativas basadas en el reconocimiento de los factores que impulsan los conflictos siendo parte de un cambio institucional capaz de fortalecer la gobernabilidad del territorio como un todo y no solo del grupo directamente afectado. Veamos pues en el siguiente capítulo cuanto se ha avanzado o retrocedido al respecto.

Factores vinculados al funcionamiento o capacidades de gestión pública y privada frente a los conflictos socioambientales-Momento 2 de la Trayectoria Institucional: Transformación

Hasta qué punto las capacidades para gestionar recursos tangibles e intangibles pueden convertirse en una variable que explique un conjunto de cambios sociales que contribuyan a fortalecer propuestas y lograr resultados que impacten favorablemente en el desarrollo de un país. Diversas investigaciones muestran que los individuos organizados detentan un nivel de agencia que dependiendo del contexto histórico y de determinadas circunstancias sociales pueden alcanzar o no determinados objetivos de acuerdo con sus intereses. La acción social organizada es fundamental para entender el cambio institucional, reconociendo que esta no opera al libre albedrío, sino que existe un nivel de coerción desde las reglas de juego y de poder de cualquier sistema de dominación con las cuales deben lidiar los

individuos asociados para superar cualquier barrera institucional formal e informal que se oponga a sus objetivos (Giddens, 1998).

En esta segunda sección y desde la perspectiva de los representantes del Estado y la empresa, se analizarán las *reales* capacidades de gestión pública y privada de conflictos socioambientales. Nuevamente se recogen sus testimonios, pero esta vez para conocer los esfuerzos racionales sobre el modelo de desarrollo que impulsan buscando que la industria extractiva responda a las necesidades de la población en general, pero en particular de aquellas que son afectadas directamente. En ese sentido, se quiere conocer sus propuestas frente a las contingencias producto de la implementación de dicho modelo.

Primero se analizarán las opiniones de los funcionarios públicos y posteriormente la de los directivos de la empresa privada organizadas en cuatro variables.

Lineamientos, políticas y normas que regulan y orientan la gestión de conflictos

Los lineamientos, políticas o normas son parte de los esfuerzos de la acción organizada para regular las interacciones y evitar comportamientos arbitrarios o basados exclusivamente en el poder de un actor sobre el otro sin ninguna aspiración a que este poder sea reconocido o legítimo. La necesidad de construir un marco institucional legal parte del supuesto de que es un camino efectivo para reducir la incertidumbre en relación con las expectativas de comportamiento entre personas y organizaciones, limitando así los llamados costos de transacción (Williamson, 1989).

La construcción social de reglas de juego principalmente formales, o con algún grado de formalidad, supone que estas son llevadas a la práctica y defendidas a partir de creación de un área o de una organización, pública o privada, encargada de verificar y controlar que dichas normas se cumplan en la realidad cotidiana. Si existiese

algún incumplimiento por parte de algún actor social, dicha entidad mediará o sancionará al infractor para demostrar que existe autoridad y capacidad de gestión en la resolución de posibles controversias o disputas. Sin esta forma orgánica que vele por el acatamiento de las normas sería muy incierta y compleja la regulación de la vida social y se estaría sometido a la fuerza y el poder fáctico o arbitrario de un sector, grupo o actor social, trayendo como consecuencia la existencia de una sociedad que se regula por la "ley de la selva" (Crozier y Friedberg, 1990; Pfeffer, 1992; Etzioni, 1986).

La sociología, si bien reconoce que las leyes son muy importantes, especialmente por su aporte a la modernidad (Weber, 1964 [1922]), también ha demostrado que este constructo es limitado e insuficiente para responder y resolver la complejidad social que produce y reproduce la acción humana, sus motivaciones e intereses (Powell y DiMaggio, 1999; Bourdieu, 1989). Por ello el control social que ejerzan los grupos organizados, sean estos gubernamentales, de la sociedad civil o de los gremios empresariales, tendrán también un rol muy importante para exigir el respeto de lo que consideren son sus derechos reconocidos en sus costumbres o en las normas. De todos modos, la existencia del Leviatán de Thomas Hobbes (2019 [1651]) es imprescindible.

En esta primera sección abordaremos el marco normativo que regula y orienta la gestión de conflictos, de acuerdo a los testimonios de los entrevistados tanto a nivel sector público como del sector empresarial respectivamente. Desde el lado de los funcionarios públicos se identificó que los lineamientos, políticas y normas no necesariamente son engorrosos o muy difíciles de cumplir, pues el marco legal ha ido mejorando y perfeccionándose producto de las experiencias vividas a lo largo de los treinta años de ejecución del modelo extractivo desde su irrupción en la década de los noventa.

También es cierto que es difícil sostener que la existencia misma de las normas pueda generar en la práctica los cambios esperados, pues como se viene sosteniendo a lo largo de esta investigación, en un contexto de institucionalidad débil y pobre capital social es difícil

habituar nuevos comportamientos en el corto plazo, pero se puede construir un proceso que lleve a que dichas normas fortalezcan la confianza en las nuevas reglas de juego, por lo menos en algunas regiones del país.

De otro lado, los representantes del sector corporativo entrevistados señalaron que la minería, al ser un ámbito económico-productivo sumamente complejo de gestionar, no solo requiere orientar su acción en los lineamientos de política pública y el marco legal estatal que lo regula, sino que debe establecer sus propios protocolos de seguridad laboral, producción y relacionamiento con las comunidades impactadas alineadas a las leyes de los países en los cuales invierte, pero también deben responder a las políticas corporativas de la sedes centrales de las cuales dependen. En este sentido, las empresas saludan la existencia de las leyes para lograr procesos productivos social y ambientalmente sostenibles.

No obstante, en diversas oportunidades sostienen que dichas leyes finalmente no cumplen su cometido pues al parecer los mismos funcionarios públicos serían quienes homogenizan y no contextualizan estas normativas a las complejas y diversas realidades de pobreza, exclusión histórica y politización de los territorios. Esto genera, a su vez, condiciones para que diversos actores ajenos o de la población aprovechen la aparición de este tipo de modelo económico para exigir el cumplimiento de derechos postergados por generaciones por parte del Estado, convirtiéndose además "en el caldo de cultivo" de otras exigencias de interés particular e inclusive de alcance ideológico.

Percepción del Estado sobre los lineamientos y normativas públicas en materia socioambiental

Como ha sido señalado, en general, los representantes del Estado manifestaron que los lineamientos, políticas y normas que regulan y orientan la gestión de conflictos sociales han mejorado en los

últimos años producto de las experiencias vividas. Esta nueva legalidad demoró en aparecer debido principalmente a la falta de previsión o planificación estratégica que le permitiera acceder a información en prospectiva sobre las consecuencias que este modelo podría traer en aquellos territorios olvidados de la acción del Estado y en donde la minería obró en un ambiente legal precario y de débil control público.

Por otro lado, los funcionarios defienden el marco normativo que hasta el momento se ha producido y sostienen que los procesos de la gestión estatal de conflictos no están exageradamente burocratizados. Sin embargo, consideran que la política de gestión de conflictos tiene todavía varios obstáculos y uno de los más importantes es la falta de un sistema integral. Veamos las tendencias vinculadas a la normativa para prever y regular los conflictos socioambientales.

Mejoras o incremento de la capacidad reguladora y fiscalizadora por la normativa ambiental y social

Los funcionarios reconocen que la normativa ambiental y social que fiscaliza las actividades extractivas se ha fortalecido en los últimos años, lo que ha permitido una mayor participación ciudadana y un mejor seguimiento a los compromisos sociales.

Desde el *boom* minero, el Estado fomentó las inversiones, pero también con el tiempo y basado en las lecciones aprendidas fue generando las condiciones necesarias para instaurar un marco institucional que nuestros informantes consideran más exigente.

> En el Perú, el boom minero empieza con Yanacocha y desde entonces, el Estado empieza una política de incentivo al sector minero, acompañada por políticas sociales y ambientales regulatorias. (Asesora del Despacho del Viceministro, MINEM)

> A través de los años y después de Conga, las normas se han vuelto más rígidas respecto a la actividad extractiva. [...] Por ejemplo, conflicto por contaminación por pasivos ambientales en Hualgayoc, el

> marco normativo se establece para el 2005 que las empresas tienen que hacerse responsables de sus activos mineros, ahora [el gobierno regional] está en diálogo para la remediación. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

En este aspecto, el rol y el liderazgo que jugó y viene asumiendo la PCM para poder llevar a cabo estos cambios en el marco legal, ha sido destacado por varios de sus integrantes.

> Desde la Secretaría de Gestión Social y Diálogo [en la PCM] se han trabajado en un marco normativo que genere lineamientos claros para generar el diálogo social y para comunicar bien y que se recojan las inquietudes de la población de impacto (si no está atendiendo a sus demandas o vulnera sus derechos). (Subsecretario de diálogo, PCM)

Además, se señala que en los últimos años se ha mejorado en la capacidad de supervisión de las entidades fiscalizadores y, por lo tanto, en el cumplimiento de estas normativas sociales y ambientales.

> Los lineamientos que existen actualmente no tienen mucho tiempo de vigencia. Mientras han ido pasando los años, se han ido implementados. Hace diez años estos lineamientos no eran cumplidos, eran como una declaración, recién desde el 2012 en adelante ha habido una mayor predisposición de las empresas de cumplir con los compromisos que han asumido y de las instituciones supervisoras, OSINERGMIN, OEFA, que cada vez están más atentos de hacer cumplir esos lineamientos. Formalmente se empiezan a haber esos lineamientos hace veinte años, pero hace ocho o diez años se han vuelto efectivos y se han ido mejorando paulatinamente". (Sub-secretario de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM)

Si comparamos al Perú con otros países con recursos mineros, los entrevistados del sector público consideran que las normativas que

fiscalizan las actividades extractivas han alcanzado un estándar internacional.

> Nuestro país es uno de los que más normas en el tema ambiental tienen, desde la difusión de la información hasta la participación del ciudadano. También hay derechos especiales, como el reglamento de Consulta Previa. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

> Lo que se está exigiendo hoy en el Perú es igual o mayor que lo que se exige a otras operaciones mineras o petroleras en otros países vecinos. Las obligaciones sociales y ambientales que las empresas extractivas tiene que atender son bastantes similares en el mundo, incluso son más exigentes en las sedes de estas empresas, EE. UU., Canadá, Australia, tienen estándares muy elevados. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo- PCM)

Producto del mejoramiento de estos lineamientos, políticas y normas, se ha logrado establecer una mayor participación ciudadana en todas las fases de ciclo socioeconómico y productivo de la industria minera.

> Un cambio normativo importante es la modificación del reglamento de participación ciudadana minero, de hidrocarburos y electricidad; hasta el 2008, el reglamento concebía que la participación era en un momento dado, como la audiencia pública en el EIA (dice mucho de cómo concebía el Estado la participación); desde esa fecha se empiezan a modificar los reglamentos y la participación se entiende como la participación del ciudadano desde que empieza el proyecto (concesión de minería, licitación o entregamiento de lotes) hasta que termine el proyecto [...] Entonces, tienes mecanismos que el Estado te obliga a implementar para saber que la comunidad esté debidamente informada y que vas a recibir la opinión de las cosas que vas a hacer. Este reglamento te dice por etapas qué es lo mínimo que debes a hacer para que las personas participen. (Asesora del Despacho del Viceministro, MINEM)

Asimismo, se han fortalecido el seguimiento a los compromisos sociales entre las empresas extractivas y las comunidades del área de influencia.

> En minería, se implementa una norma de compromiso previo con el desarrollo sostenible, la empresa debe asegurar beneficios a la población y concretar sus compromisos con esa población, como empleo local, excelencia ambiental, compras locales. La empresa minera cada año tiene que reportar al MINEM los proyectos que implementa en la zona de influencia. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

Las ideas fuerza que se pueden recoger de los testimonios favorables sobre la actual legislación minera en un marco institucional de nuevas organizaciones públicas, como el Ministerio del Ambiente y otras como OSINERGMIN, OEFA y todas aquellas vinculadas al tema ambiental en diversos ministerios, gobiernos regionales y locales, son el incremento de la capacidad reguladora y fiscalizadora del Estado sobre la actividad minera liderado por la PCM, pero sin desmerecer el papel de diversas entidades del Poder Ejecutivo de acuerdo a sus funciones competenciales.

Otro aspecto importante para destacar y que desde la mirada de la presente investigación contribuye al proceso de fortalecimiento institucional de la minería moderna, son los soportes orgánicos para lograr el cumplimiento de las leyes socioambientales. Tal y como lo señala uno de nuestros informantes las leyes existían, pero la capacidad institucional para ponerlas en práctica era insuficiente o nula. En la sección sobre el origen del conflicto se hace evidente este tipo de debilidades del Estado para llevar a la práctica las normas que elabora.

No se trata entonces de producir nuevas reglas de juego formales, sino que además es indispensable contar con las entidades, los liderazgos, recursos y estrategias para hacer realidad las bondades de la ley y su perfeccionamiento en el proceso de aprendizaje social, tal y como se ha señalado en el párrafo anterior.

También llama la atención que los funcionarios argumenten que nuestras normas son tan estrictas o superiores a los de otros países vecinos, incluyendo a aquellos que han alcanzado un nivel de desarrollo importante y son en referente de buenas prácticas sociales y ambientales, como los casos de Canadá y Australia, entre otros. Es cierto que una práctica común del aparato público, especialmente desde la década del noventa, pero sobre todo en el presente siglo, es que la mayoría de las normas elaboradas recogen la evidencia internacional que hoy es más accesible debido al enorme crecimiento de las tecnologías de la información y comunicación producto de la globalización.

No obstante, también es una práctica común que el gobierno del Perú aproveche los tratados bilaterales o multilaterales para conocer *in situ* las experiencias de otros países a través de pasantías donde participan funcionarios del Estado peruano o se invita a expertos de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) entre otros vinculados a la red de Naciones Unidas. Es indudable que este soporte de conocimiento y experiencia ha dotado al sector público de mayores herramientas para producir un marco institucional acorde a los nuevos cambios políticos producto de la presión de los movimientos ambientalistas "glocalizados" y con ello la capacidad operativa e institucional para llevarlas a cabo.

Finalmente, las leyes de participación ciudadana, acceso a información, vigilancia social y beneficios sociales para las comunidades afectadas, son tal vez uno de los cambios más significativos y encomiables de los esfuerzos públicos por dotar de mayor poder a la población, frente al significado y alcance del modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales. Es evidente que dicho modelo modifica notablemente el paisaje natural y social de la región o territorio donde interviene.

En consecuencia, la exigencia legal que justifica que la población impactada directa o indirectamente participe y exprese su opinión no solo en el momento de la aprobación o no de dicho modelo, sino

especialmente el poder de control que puede ejercer sobre la empresa minera en el proceso de producción y cierre de la misma, no tiene referente en la historia de la minería. En ese sentido, la acción de los movimientos sociales y ambientales tienen y tendrán una repercusión directa en estos cambios institucionales en casi todos los Estados a nivel mundial, como producto de la incidencia política ejercida por los ecologistas —primero en Europa a inicios de los setenta y su ampliación global en el presente siglo— para reconocer al ambiente como sujeto de derecho y salvaguardar sus beneficios para las presentes y futuras generaciones (Lemkow y Buttel, 1983).

Burocracia y procedimientos medianamente efectivos para la gestión de conflictos

Siguiendo con el proceso de aprendizaje del sector público en lo referente al cumplimiento de los mecanismos legales en materia ambiental y social, nuestros entrevistados consideran que los procesos de la gestión de conflictos no están demasiado burocratizados, a diferencia de otros sectores relacionados con la gestión de inversiones.

> No considero que hay trabas burocráticas [en la gestión estatal de los conflictos], se está exigiendo los adecuados y los plazos son razonables. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

> Los protocolos que están relacionados con la gestión de conflictividad no son engorrosos para las inversiones; pero hay otros protocolos relacionados con la inversión en el campo de la agricultura que sí son engorrosos, como es el caso del MINAM, gestión de agua, MINCUL, gestión de zonas arqueológicas. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM)

Sin embargo, sí reconocen que algunos procesos de gestión social de las industrias extractivas pueden llegar a ser muy procedimentales, como la Consulta previa, pero son necesarios a la luz de las nuevas

reglas de juego que permitan darle viabilidad a la minería, especialmente si quiere ser percibida como moderna y responsable social y ambientalmente.

> Desde la parte social, no hay burocratización. Tal vez desde la consulta previa puede llegar a ser un mecanismo muy procedimental. Ejemplo, existen proyectos mineros que ya están implementando, y se hace la consulta previa pero no tiene mucho sentido hacerlo porque ya han hecho convenio, ya han aceptado el proyecto, etcétera. Hay procesos demasiado procedimentales, que se pierden un poco el foco. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

El problema más bien no está centrado en la supuesta burocratización o exceso en el cumplimiento legal de los procesos que solicita cada entidad pública, cuando en diversos casos en la práctica ya existen acuerdos entre la empresa y la comunidad, y se podría obviar alguna etapa del mismo. sino más bien en la desarticulación o atomización del Estado para resolver un problema complejo, pero que en los hechos es común a gran parte, al menos del Poder Ejecutivo, y por lo tanto comparten también, explícita o implícitamente, un propósito que debería comprometerlos por igual.

> Más que los temas sociales, hay mucha burocratización en los componentes ambientales y en los permisos energéticos. Hay un Estado desarticulado pues para que el proyecto entre en vigencia, hay que esperar mucho tiempo. El SENACE tiene que aprobar el EIA pero los procesos previos que pueden ser muy tediosos y largos, no hay diálogo entre instituciones como el ANA y el MINAM. Se pueden simplificar los procesos. Hay unas sobrecargas de procedimientos que tiene que ver con la desarticulación del Estado. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

Tal y cómo se señaló en la sección sobre el origen del conflicto, el modelo de gestión "feudal" del sector público basado en las denominadas competencias funcionales no responde a la complejidad de los

problemas que requieren un tipo diferente de intervención que supere la actual forma inconexa de actuar.

En esas circunstancias el desafío es diseñar una arquitectura institucional sistémica capaz de articular o cogestionar al Poder Ejecutivo tanto a nivel horizontal, entre ministerios, como vertical, entre el gobierno nacional, regional y local, en torno a un problema y objetivo compartido. Una nueva gestión pública que por su carácter intersectorial e interinstitucional se podría definir como gestión social (Kliksberg, 1993; Bobadilla, 2004), superadora de la clásica administración pública fragmentada y endogámica, en la que cada sector forma parte de una red que visibiliza su rol específico y los niveles de responsabilidad que le corresponden, basados en reglas de juego consensuadas sobre cómo ejecutar el trabajo.

Esa corresponsabilidad compartida, pero a su vez sectorizada, para sancionar e incentivar al órgano competente, debe incluir no solo el componente de planificación concertada que actualmente existe en la norma pública —por ejemplo, los programas presupuestales articulados— sino un modelo organizacional capaz de darle soporte y viabilidad al mismo (Castells, 1997; Bobadilla, 2020b). Veamos los argumentos a favor de este nuevo modelo de gestión.

La necesidad de un sistema articulado y coordinado para la gestión de conflictos sociales y ambientales

Si bien los funcionarios identificaron que los lineamientos, políticas y normas relacionadas a la gestión de conflictos habían mejorado con el tiempo como consecuencia de las lecciones aprendidas en el proceso de gestión de la diversidad de conflictos a nivel nacional, reconocen que todavía existen diversas barreras institucionales que obstaculizaban la efectividad en la resolución de los problemas socioambientales. La principal causa de esta incapacidad para minimizar especialmente el tiempo improductivo e ineficiente que eleva los costos de transacción es la falta de un sistema de gestión

de conflictos. Si bien el ente principal para encausar los esfuerzos públicos y articular a los sectores estatales es la PCM, los problemas de comunicación y de poder para lograr ensamblar efectivamente la acción organizada del gobierno son insuficientes.

La existencia de lineamientos para la gestión de conflictos como la Resolución Ministerial No. 161-2011-PCM, entre otras; resultan difíciles de aplicar. El no contar con un sistema unificado que coordine eficientemente a todas estas entidades estatales competentes del Poder Ejecutivo, incluidos los órganos de orden público, debilita y convierte en engorrosas las funciones y el poder de decisión de cada actor por separado, impidiendo una dinámica de comunicación más integrada e integral. Los entrevistados señalan que tal sistema sería necesario para mejorar la prevención y resolución de los conflictos socioambientales.

> No existe una ley que articule el sistema de gestión de conflictos. Los conflictos se atienden con proyectos de inversión pública o con iniciativas de fortalecimiento institucional a las regiones. Ejecutivo o la sociedad civil. No necesitan una ley porque ya están definidas las funciones en el ministerio. Lo que está en discusión es un sistema nacional de conflictos, que sería estratégico para reducir esfuerzos, mantener la comunicación entre las oficinas. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

> [...] esos lineamientos no sirven. [...] La promoción del diálogo está en los ministerios que tiene más problemas: MINEM, MTC, MINCUL, MVCS, MINSA, MINEM (OEFA, SENACE). No existe un sistema nacional de manejo de conflictos, pero sí hay un conjunto de instituciones basadas en lineamientos en un decreto del 2011 de la PCM para la gestión del diálogo que establece las directrices que deberían guiar la gestión de conflictos desde el diálogo. Este plantea un enfoque inadecuado porque entiende el diálogo como negociación y no como intermediación. No existe un sistema articulado, la PCM está llamada a articular, pero no tiene la fuerza para imponer la articulación en los sectores, no tiene *empowerment* para hacerlo, ejemplo, si la PCM necesita información no puede obligarle al MINTER, MINEM de dár-

sela, ya hay sistemas que deberían hacer el trabajo de articulación, el Sistema de gobierno interior (la estructura de prefectos, subprefectos provinciales distritales, gobernadores; representantes del presidente en su jurisdicción), ese debería ser el apartado principal de información y de implementación entre el Estado y la ciudadanía, no se necesita un montón de gente operando diálogos y conflictos, porque ese sistema debería darte información e implementación. También hay muchísimos de especialistas del MINAGRI, MVCS, funcionarios públicos que deberían ser sus aliados. (Sub-Secretario/a de Gestión de conflictos, PCM)

Sistema funcional de conflictos pendiente: Un compromiso de la PCM que ha concretado es el diseño de un sistema funcional de gestión de conflictos sociales. Hay que diseñar un sistema multiactor donde estén claras las funciones de la PCM, de los sectores y gobiernos regionales. Que diseñe mecanismo de gobernanza del diálogo territorial que permitan procesar los conflictos anticipadamente; que regule las relaciones entre los órganos de gestión de conflicto con los órganos de inteligencia y orden público, porque están muy interrelacionados. [...] El sistema de gestión de conflictos es la relación del Estado con los actores territoriales y cómo articulas todo el aparto de prevención y resolución de conflictos y donde está la PCM como cabeza y los demás ministerios y cómo involucras a los gobiernos regionales y los alcaldes; la relación con las fuerzas de orden y servicios de inteligencia. Eso no está regulado, depende de quién está a cargo, de las relaciones, de los objetivos [...]. Hay un decreto supremo del 2011 que trata de fijar una política de prevención de conflictos, pero eso ha quedado desfasado. No hay una mirada sistémica y holística, las funciones de las partes no están claras". (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Es una normatividad inconexa. Hay normatividad para el tema ambiental, laboral, social; hay protocolos, ejemplo, MINEM, el MINAM, ANA, OEFA. Hay instrumentos, pero todavía no hay un liderazgo que articule los esfuerzos en una política nacional. Las normativas son complementarias, pero como están articuladas no tienen una rectoría, hay lugares comunes. Las normas son necesarias e importantes,

> son parte de un esfuerzo importante y un proceso de aprendizaje, se ha avanzado muchísimo pero no es suficiente. En nuestro país no hay continuidad, es responsabilidad política no solo burocrática y administrativa. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

La necesidad de contar con un sistema integrado e integral es imprescindible. A nivel de la planificación hay un avance importante para establecer mecanismos de articulación intersectorial, pero esto no es así cuando se refieren a los modelos de gestión que le dan soporte para la implementación efectiva de estrategias y acciones, organización multisectorial y descentralizada.

Limitaciones en el consenso político y confianza para la implementación de las políticas, lineamientos y normas en la gestión de conflictos socioambientales

Ejecutar la acción preventiva y fiscalizadora de los conflictos no puede ser analizada desde el paradigma exclusivamente jurídico; el sociológico, el político y el económico, entre otros tienen también mucha importancia debido a que el cumplimiento de las normas no se garantiza con solo su promulgación. Las limitaciones que presentaremos a continuación muestran que si bien hay un avance considerable en la normativa ambiental cuyo estándar ha sido inclusive comparado con el nivel alcanzado por países reconocidos por sus buenas prácticas en la gestión de conflictos, en las realidades sociales de países como el Perú la debilidad institucional se presenta como una gran limitación para que las normas funcionen de acuerdo con lo esperado.

Tal y como se sostiene en la presente investigación la producción de normas es importante, pero resulta insuficiente si dicho esfuerzo no va acompañado de un consenso sociopolítico considerable sobre la misma, pues detrás de su consecución hay un conjunto de aprendizajes de impacto socioeconómico, político y especialmente

humano que la ley no puede abarcar en su totalidad debido a la complejidad de las relaciones sociales y sus posibles efectos. La realidad siempre superará a la ley.

En consecuencia, se necesita —además de normas— desarrollar capacidades políticas aplicables al campo de los conflictos, recursos técnicos para que realmente ayuden en su prevención, y diferenciar bien los roles de promoción y fiscalización de las entidades públicas a cargo. Finalmente, y no por ello menos importante, para que las leyes cumplan su cometido se deben crear las condiciones para fortalecer el capital social de la comunidad afectada directa e indirectamente y así ganar la confianza en el modelo económico que promueve el Estado desde el rol institucional de la industria minera.

A continuación, se presentan las explicaciones de los entrevistados para conocer desde su experiencia cómo estas debilidades institucionales, reflejadas en la capacidad de gestión pública, no permiten que las leyes socioambientales sean del todo efectivas, a pesar de los avances demostrados en los últimos años.

En principio, un obstáculo para que las normas funcionen con eficacia es que no se ejecutan adecuadamente y no se comunica sobre su real alcance e importancia en el campo social, perdiendo credibilidad. Esto contribuye a generar pérdida de confianza en las mismas, así como limita la autoridad de los responsables para hacerlas valer, lo cual contribuye a la generación e incremento de conflictos socioambientales.

> Las normas están bien diseñadas, pero no son bien aplicadas. Hay normas que por desconocimiento no se explican y eso genera que se agraven la controversia/ conflictos. Ejemplo, hay entidades que son responsables de implementar mecanismos de información a la población que a veces no implementan y generan muchas controversias por ello. Otro motivo es porque no le toman la importancia debida y por ello no lo implementan adecuadamente. (Funcionario de Gestión del Medio Ambiente, Gobierno Regional de Cajamarca)

Desde la exigencia técnica no se han incorporado en la etapa de pre-inversión los lineamientos de gestión de conflictos, cuando en los hechos esto resulta indispensable para lograr su mitigación y prevención.

> [...] esos lineamientos no sirven. [...] 1) el sistema de promoción de las inversiones no ha tomado en cuenta algo fundamental, los estudios de pre-inversión son muy débiles, por ejemplo, los EIA y otras evaluaciones tiene un buen estándar, pero llegan tarde. Es fundamental la mirada de pre-inversión, donde se debería prever los impactos y riesgos de conflicto social. Recién ahora se está incorporando, pero no hay una mirada consistente. A ProInversión nunca lo vas a ver en un mapa de conflictos socioambientales, aun cuando los criterios de pre-inversión se debieron de ver desde que se promociona el proyecto. El MEF es fundamental en esta coyuntura de pandemia, para promocionar adecuadamente este tipo de proyectos de inversión. (Sub-Secretario/a de Gestión de conflictos, PCM)

También es problemático que las entidades encargadas de la fiscalización de las industrias extractivas sean al mismo tiempo promotoras de la inversión, en concreto el MINEM. El ejercicio de estos dos roles claves en los lineamientos para la gestión de conflictos socioambientales se complica cuando lo asume una misma organización:

> Pero el ministerio promueve las inversiones, pero al mismo tiempo es fiscalizador y termina por promover más que fiscalizar, la mirada de la población cajamarquina es que impulsa las inversiones sin importarle lo que sucede en el territorio, Yanacocha ha tenido un precedente muy negativo al respecto como un mal vecino. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca).

Igualmente, a pesar de que las normas son necesarias, estas en sí mismas no tienen la capacidad para generar confianza en la población sobre las ventajas de la actividad minera en sus territorios, pues los afectados no ven en las leyes beneficios directos para su desarrollo

como familias, especialmente si su experiencia les dice que la minería es una amenaza para la subsistencia de sus modos de vida económico y natural, lo cual más bien produce pérdida de legitimidad.

> No ha apoyado mucho, hay normatividades que ve que la población es considerada más beneficiosa en favor de la empresa que a favor de la población. Hay normativas buenas pero la desconfianza del poblador no puede cambiarse de la noche a la mañana. Si hablas con un dirigente o un campesino te van a decir la minería es lo peor, trae atraso o contaminación, por más que haya normatividad. El poblador no ve estas normativas como que los beneficia. (Especialista en demarcación territorial, Subgerencia de acondicionamiento territorial en el Gobierno Regional de Cajamarca)

Finalmente, la falta de confianza en las autoridades públicas trae también el descrédito de sus formas de proceder y la normativa que produce, entre otras acciones propias de su función. En la práctica hay un desconocimiento de las competencias de cada sector en la gestión de conflictos y este desconocimiento e incumplimiento de las normas genera un obstáculo para la implementación de las políticas de gestión de conflictos.

> Una lección de la pandemia es que nos cuesta seguir las normas, es una cuestión de ciudadanía. A veces la ciudadanía no entiende qué le compete a cada sector, gobierno regional, nacional. Que reconozca si bien es cierto hay colectivos sociales que se movilizan, la cuestión previa es que tengan una ciudadanía fortalecida, que ellos sepan qué les toca, cómo encaminar sus demandas; hay mecanismos para canalizar las demandas; hay una gran desconfianza de la población. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

Las democracias modernas se rigen por leyes, normas y costumbres, todas construidas históricamente y generadas a partir de diversas tensiones sociales y conflictos por el acceso y respeto de los derechos de las personas que viven en exclusión. He ahí el mayor desafío de los

grupos organizados para construir cambios en favor de la institucionalidad democrática.

Cuando se revisa la evidencia científica y periodística sobre la problemática de los conflictos socioambientales, no solo desde el *boom* minero que, como se ha , es el periodo el que se han producido la mayor cantidad de leyes, normas y lineamientos en favor de los temas ambientales, sino también a partir de su aparición durante la historia colonial y republicana, la percepción es que en nuestro país y por diversas razones las leyes en diversas circunstancias no orientan la acción de la organizaciones o se relativizan: "más vale un mal arreglo que un buen juicio", "hecha la ley hecha la trampa", "para mis amigos todo, para mis enemigos la ley", son refranes o frases que forman parte de la cultura popular pero que no dejan de tener cierto sentido en las estrategias cotidianas de las personas o grupos en conflicto.

No obstante, y como se ha podido apreciar en las percepciones de nuestros entrevistados, el nuevo marco legal nacional e internacional ha ampliado los derechos hacia diversos sectores excluidos y no visibilizados; por lo tanto, este proceso de enriquecimiento normativo los llevaría hacia el empoderamiento en cualquier sistema de dominación legítimo (Weber, 1964 [1922]).

La ley adquiere una importancia trascendental en la historia por el equilibrio de poder y la equidad en todos sus sentidos y significados. En efecto, en pleno siglo XXI la postura de Norbert Elias (1982) sobre la reducción de los diferenciales de poder entre dominantes y dominados en las sociedades modernas mencionada anteriormente se evidencia con mayor contundencia en los países en vías de desarrollo, y cobra una importancia inusitada en el actual contexto de globalización de los derechos, especialmente para los grupos clásicamente ubicados en el sector dominado: mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con habilidades especiales o discapacidad, adultos mayores, LGTBIQ+, indígenas, entre otros. En ese sentido los clásicos dominantes hoy pueden ser dominados, o al menos

controlados, producto de los nuevos marcos políticos y jurídicos que les han quitado el poder que ostentaban por generaciones.

Sin embargo, lo que podría ser una ventana de oportunidad para llegar a consensos políticos y por lo tanto a contribuir a una mejor gobernabilidad democrática, paradójicamente trae como resultado mayor polarización, violencia y enfrentamiento (en unas regiones más que en otras), donde esas leyes que suponen una mejor convivencia podrían no ser respetadas o si se intenta respetar se tratará de privilegiar y favorecer en la medida de sus posibilidades el interés de un sector determinado, subordinando así las reales necesidades sentidas y estratégicas de los habitantes de un territorio en su conjunto (Moser, 1993), pues el cálculo costo-beneficio conlleva réditos políticos en favor de determinados dirigentes empresariales y de la sociedad civil.

Las razones de esta desconfianza en las normas y leyes tienen su origen en la ineficacia de las instituciones formales y por lo tanto esta ausencia de efectividad conlleva a la aparición de un débil capital social en diversas regiones e inclusive en el país. Esto se agrava además por la ya conocida limitada capacidad de gestión del aparato público: en la inversión efectiva del canon, la prevención de conflictos, en el control eficiente de la industria minera, entre otros aspectos. Si bien las normas y reglas de juego socioambientales son importantes y es evidente que en la última década han mejorado notablemente para que sean aceptadas o reconocidas en el imaginario y el discurso de la gente, se necesita una eficaz gestión social y jurídica acompañada por resultados que contribuyan a la construcción de valor público.

Sin capacidad de gestión pública, consensos políticos mínimos y la demostración de logros que beneficien a la población afectada, la ley se relativizará y el Estado perderá legitimidad y liderazgo en la prevención y resolución de conflictos. A continuación, se presenta cómo se percibe el rol de las normas en los testimonios del sector empresarial minero.

Percepción de las empresas sobre los lineamientos y normativas públicas en materia socioambiental

Las empresas mineras formales orientan su acción primordialmente sobre la base de la normativa pública. No obstante, si bien este marco legal es esencial para sus decisiones de inversión, producción y comercialización, las mismas corporaciones elaboran sus políticas y lineamientos que en principio deben ser coherentes con las de los Estados en los cuales intervienen. Es decir, sus estándares buscarán mantener y si es posible superar las exigencias legales de los organismos internacionales que vigilan y controlan el cumplimento de protocolos a nivel global, con el propósito de fortalecer un modelo de industria minera social y ambientalmente responsable[7].

Los entrevistados representantes de empresas identificaron y evaluaron los lineamientos, políticas y normas que regulan y orienta la gestión de conflictos sociales y ambientales por parte del Estado peruano. Reconocen positivamente que, con el tiempo y las lecciones aprendidas, dichas leyes efectivamente se vienen consolidando en el campo de la prevención, fiscalización y control de las actividades extractivas.

Sin embargo, nuestros informantes consideran también que existen algunos aspectos en las mismas que deben mejorar, como por ejemplo la burocratización de los procesos y la ausencia de una difusión efectiva entre la población impactada sobre el alcance de estas

[7] Por ejemplo, los lineamientos para los gobiernos que establece una pauta o guía para gestionar aspectos ambientales y sociales en una relación reequilibrada en favor de resultados más justos y sostenibles, publicado por el Organismo de Protección del Medio Ambiente de Suecia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o tratados internacionales como el Pacto Mundial, iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas que tiene como objetivo que las empresas se comprometan con diez principios de desarrollo sustentable; o el Global Reporting Initiative (GRI), iniciativa multiactores fundada en 1999 por el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Coalición de Economías Responsables del Medio Ambiente (CERES); así como ICMM (Consejo Internacional para los Minerales y Metales) que aprobó diez principios para promover el desarrollo sustentable y comprometió a sus miembros corporativos a medir su desempeño en este campo.

normas en la realidad social. La idea de construir un marco normativo es evitar elevar los costos sociales y ambientales, pero también los económicos para que la minería se convierta en una palanca para el desarrollo regional y contribuya también al crecimiento del país. Se inicia el análisis de la información con las fortalezas de la ley según el punto de vista y experiencias vividas por los responsables de las áreas sociales de las empresas mineras.

Normativa ambiental y social de avanzada consolidando los procesos participativos, de diálogo y fiscalización

Los entrevistados reconocen que existen normativas ambientales y sociales que han logrado ponerse en marcha, consiguiendo hacer efectiva su naturaleza de obligatoriedad para las empresas extractivas, debido a los mecanismos de incentivos y sanciones que las acompañan. En ese sentido, los aspectos positivos de las normas socioambientales pasan por ser consideradas como "fuertes y de avanzada", ya que los sistemas de control que se derivan de estas leyes están cumpliendo con la misión para lo cual fueron creadas. Otro aspecto clave es el fomento de la participación ciudadana que puede ayudar a construir relaciones de confianza entre empresa y comunidad para un mejor manejo de los conflictos sociales. Entre las normas existentes que destacan en los testimonios de nuestros informantes están las referidas a los estudios de impacto ambiental, la consulta previa, el monitoreo comunitario y las mesas de diálogo.

> El Estado está presente a través de sus normativas, que las empresas tienen que acatar. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

> [¿Cuáles son los lineamientos de Estado para la gestión socio ambiental de la actividad extractiva?] Principalmente, el Estudio de Impacto Social y Ambiental, que es lo pide la normativa. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

Un primer aspecto que reconocen los directivos de las empresas, al igual que los funcionarios públicos, es que las leyes producidas en la última década del presente siglo se han consolidado en comparación a otros países de Latinoamérica, a diferencia del contexto en el cual se inició el *boom* minero en la década de los noventa y por supuesto en épocas previas al mismo.

> Las normativas del Estado ayudan. Ejemplo: antes no existían canchas de relave, se echaban al río; los residuos sólidos de la mina eran enterrados ahí; el desmonte lo botan a las bocaminas, no había botaderos. (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Todas estas normas [ambientales y sociales para las industrias extractivas] son muy recientes. En el Perú, tenemos una normatividad ambiental-social bien avanzada, a diferencia de otros países de Latinoamérica. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

> Las normas a nivel ambiental son más estrictas que en otros países de Latinoamérica como Chile. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

Un segundo aspecto que se debe destacar se refiere a que las normativas ambientales y sociales poseen incentivos y sanciones para asegurar su cumplimiento.

> La empresa tiene que cumplir las normativas, aunque a veces estos compromisos se tratan de postergar hasta que les "caiga" la sanción del Estado. Eso depende del equipo que está dirigiendo la empresa. Mi empresa ahora lo tiene más claro. [...] Por ejemplo, antes mi empresa no acataba los compromisos sociales recibiendo por ello una sanción y eso fue una lección para la empresa. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

> A las finales, las empresas no tienen otra opción, tiene que cuidar el medioambiente. El grupo de Apumayo tiene cantidad de problemas ambientales, con la OEFA, por el incumplimiento de compro-

> misos, denuncias de la comunidad, problemas con el botadero de desmonte; también es porque los estudios no fueron bien hechos, solo los sacaron para continuar. En cambio, en Yanango están bien ambientalmente, porque desde el inicio cumplieron los compromisos [...] También hay incentivos para aquellas empresas que cumplan con los reglamentos de la OEFA. (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

El último aspecto que destacan los entrevistados son las nomas que fomentan la participación ciudadana, pues si son bien gestionadas y se generan las condiciones técnicas y sociales necesarias, se incrementaría la capacidad de los actores para negociar con mejores posibilidades y llegar a acuerdos sostenibles que contribuyan a construir confianza entre empresa y comunidad, sabiendo que en el actual contexto que vive el país y tal como se viene sosteniendo a lo largo de esta investigación, el capital social que sustenta las relaciones sociales en diversos campos de acción son todavía muy débiles.

> El tema de consulta previa ha ayudado muchísimo para sensibilizar y para que las compañías sean más responsables en su accionar, la misma norma de participación ciudadana en hidrocarburos ayuda muchísimo, porque no se hace ese proceso de participación ciudadana [...] es que se complica demasiado [...]
>
> Monitoreo participativo, cada comunidad nombra su monitor comunitario y acompaña todas las fases del ciclo de vida del proyecto, ven cómo están trabajando y las operaciones, son mejor controladas. Así la desconfianza es menor, este mecanismo ayuda mucho: efectivamente tú le puedes decir, mira yo estoy trabajando con altas estándares, pero si no hay alguien de la comunidad dentro de la operación viendo, difícil que te crean, pero si ellos mismos toman su foto, cuentan a la comunidad qué es lo que estamos haciendo, alertando si hay algún vacío, la cosa cambia notablemente.
>
> Inversión pública: ayuda a canalizar Obras por Impuestos.

> Estudio de Impacto Ambiental: las direcciones ministeriales que aprueban el EIA también ayuda mucho porque permite hacer el control de los compromisos legales para darle continuidad al proyecto. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

Monitoreo ambiental participativo:

> Por ejemplo, en Quellaveco tienen el monitoreo ambiental participativo, es un comité donde participan las autoridades (gobierno regional, locales), las universidades, la sociedad civil (las juntas vecinales, organizaciones de base), Angloamerican, OEFA, SENACE, MINEM, ANA (organismos estatales de fiscalización ambiental). La iniciativa del monitoreo vino de la mesa de diálogo de 2011, 12, 13 y la empresa lo promueve porque eso genera la confianza de la población. Las decisiones del comité son autónomas. El comité logra una confianza en la población. Uno de los defectos es que todavía no informa de sus resultados. La población percibe que estás contaminando o impactando, pero si hay organismos que están haciendo controles sobre eso, eso debería ser difundido. Debería haber más espacios de información, medidas de sanción, etcétera.

Mesa de diálogo:

> La Mesa de diálogo, 2011, 12, 13, ayudó mucho, fue la forma en la cual, digamos, hemos ahorrado muchos conflictos. En la mesa se llegaron a acuerdos acerca de los proyectos hídricos que Angloamerican estaba construyendo y cómo pueden aportar a Moquegua, así como temas de inversión social y empleo. Hay un comité de seguimiento de los acuerdos sociales que se hicieron en la mesa, que sigue siendo monitoreado por el Estado y la sociedad civil. La mesa les ha permitido ahorrar muchos conflictos y mantiene en una mejor relación con las comunidades en comparación a otras mineras. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

Las normas son mecanismos de control y regulación de las relaciones sociales, pero aquellas que buscan institucionalizar la participación ciudadana en espacios de negociación y concertación desde la

llamada gobernanza, han sido tal vez uno de los cambios trascendentales en las leyes que buscan crear una minería socialmente responsable. Estos esfuerzos de participación no provienen de iniciativas públicas a partir de las externalidades negativas que produjo el modelo minero; la participación ciudadana ha sido una demanda social desde la década de los sesenta, que logró su mayor expresión en los noventa y especialmente en el presente siglo (Tanaka, 2001, 2007; Reuben, 2006; Propuesta Ciudadana, 2003; Kliksberg, 2000).

En efecto, desde diversos programas impulsados por el aparato público como Foncodes, entre otros, sobre todo a partir del gobierno de transición del presidente Valentín Panigua en 2000-2001, se recogieron y formalizaron diversas iniciativas de la sociedad civil principalmente desde la experiencia de las redes de ONG y la cooperación internacional.

El objetivo que orientó la acción colectiva de diversos organismos de la sociedad civil era que la participación ciudadana ya no sea discrecional sino se convierta en una exigencia legal (Bobadilla y Barreto, 2001). Así las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), los presupuestos participativos, los planes de desarrollo concertado a nivel regional, provincial y distrital, entre otros mecanismos oficiales de participación, fueron el complemento legal ideal para aprobar y dar viabilidad a proyectos económicos de gran impacto en la comunidad —no solo los extractivos, también carreteras, infraestructura, etc.— solo después de realizar la consulta a las poblaciones respectivas.

Evidentemente, los tratados internacionales como el convenio 169 de la OIT sobre la consulta previa son una influencia política importante para consolidar el proceso participativo en las decisiones públicas y empresariales en materia de inversión.

No es de extrañar entonces que la participación ciudadana se haya convertido en una de las estrategias más recomendadas y estudiadas por organismos nacionales e internacionales para darle sostenibilidad y legitimidad a las propuestas de inversión económica como las industrias extractivas, cuyo impacto en la vida cotidiana de

las familias les afecta positiva o negativamente y eso necesariamente había que regularlo (Tanaka, 2001; Tanaka et al. 2007; Reuben, 2006; Kliksberg, 2000).

No obstante, a pesar de lo que significa la participación como medio clave para que la democracia se fortalezca en todo el país, y, en ese sentido, no solo se limite a los aspectos de elección de autoridades, sino también a que la ciudadanía se exprese y tenga un nivel de protagonismo en la decisión de políticas y la construcción de una agenda pública, todavía no alcanza para construir una cultura democrática tolerante a las diferencias de opinión y que priorice el interés colectivo sobre la agenda particular con fines personales o electorales.

En el presente siglo es más evidente que los actores no son receptores pasivos de las decisiones de política pública y corporativa, pues hoy en día asumen roles de vigilancia y control en diversos ámbitos de acción como en el diseño y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo a nivel de ministerios, ONG, fundaciones empresariales. En los gobiernos subnacionales se han oficializado estos espacios en los comités de participación vecinal, seguridad ciudadana, comités de coordinación regional y local, entre otros, también promovidos por la propia sociedad civil. Todo este esfuerzo institucional tiene la finalidad de supervisar el cumplimento de acuerdos sobre el manejo de bienes públicos, bajo un modelo de gestión social.

En ese sentido, a pesar del incremento y posicionamiento de la participación ciudadana como un cambio institucional significativo en la historia de la democracia en el Perú, la cultura política de la participación "maniatada" y "manipulada" por diversos intereses de grupo todavía es una amenaza y sus efectos negativos no esperados también se han hecho presentes. En el siguiente punto se analizan los aspectos negativos de la ley y cómo es percibida la participación en los testimonios de nuestros entrevistados.

La excesiva burocracia, limitada fiscalización, débil comunicación y desconfianza frente al cumplimiento de la normativa ambiental y social.

Todo cambio conlleva un conjunto de efectos previstos y no previstos de la acción humana (Giddens, 1998), las leyes no son la excepción y los entrevistados a pesar de reconocer los avances legales en materia ambiental, también reconocen sus límites para las industrias extractivas: el exceso de burocracia, la falta vigilancia en el cumplimiento de la norma por parte del Estado, la escasa difusión sobre el alcance y cumplimiento de la ley, los mecanismos participativos como herramienta política para frenar las inversiones, son algunas de las problemáticas que destacan en los testimonios.

Primeramente, las normas pueden llegar a ser demasiado burocráticas u obsoletas, de manera tal que entrampa la fiscalización de las actividades extractivas.

> Las normas sobre el papel son positivas, pero esto también puede ser como burocrático, un bumerán para el gobierno te pone tantas normas que en el tiempo ni ellos pueden controlar. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

> Ahora, a veces son muy pegados a la letra, considera que pueden llegar a hacer muy exagerados porque hay técnicas, hay compensación ambiental (ejemplo, cortarás dos árboles). Son intransigentes, no se pueden negociar en este aspecto. También hay temas de corrupción, para que puedan levantar las observaciones si hay un pago de por medio. Ejemplo, a un colega le ha pasado anteriormente en un proyecto con el ANA, "la única manera en que salga el estudio es que hables con esta persona, le dijo al gerente". (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Por ejemplo, esto sucede en el caso de la consulta previa, que está orientada a convertirse en un espacio de diálogo, pero puede terminar convirtiéndose en campo de negociación para satisfacer intereses personales.

> Normas pueden ser contraproducentes: es positivo que las poblaciones de influencia tengan una participación en los proyectos extractivos por ley. Sin embargo, hecha la ley, hecha la trampa. Estos espacios de diálogo y participación se convierten en espacios para condicionar a la población y el gobierno. Tú quieres una consulta previa, ah, pero primero a, b, c, d, si no, no participo, a pesar de que una consulta es después del EIA ha sido aprobado. Se convierte un escenario de seguir pidiendo cosas y hay gente que pide lo inimaginable [...] El gobierno debe de tener claro que un proceso participación como el de la consulta es para conocer más y mejor una problemática y como solucionarla, pero esto no puede convertirse en una mesa de negociación en donde básicamente, en muchos casos, sirve para satisfacer apetitos personales de proyectos que no permiten generar desarrollo en la población. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

Además, la falta de vigilancia del Estado puede generar que las normativas sociales y ambientales para las industrias extractivas no se cumplan:

> A veces lo que hace que la normativa no sea una herramienta de resolución de conflictos es la poca vigilancia del Estado a la empresa extractiva y a la comunidad.
>
> [...] En las modificaciones del EIA lleva a compromisos a la empresa, aunque estos no se pueden cumplir porque no hay vigilancia clara del Estado o las personas que están a cargo no les dan prioridad. Eso es lo que le pasa a la empresa, no han cumplido compromisos anteriores, tiene que asumir pasivos sociales anteriores y tienen que dejar temas actuales para dedicarse a eso. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Igualmente, otro obstáculo es que las normativas ambientales no están difundidas y explicadas sobre su real dimensión y alcance en la ciudadanía incluyendo a las propias autoridades estatales, por lo que no logran contribuir a aumentar la confianza entre estos actores y la empresa.

> Sin embargo, estas normas [ambientales] no están difundidas en la población y las autoridades que hacen esos controles necesitan ganar la confianza de la población, lo que puede lograrse a través de información transparente. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

Entonces, a pesar de que la normativa ambiental está orientada a fiscalizar las actividades extractivas y evitar escenarios de conflictividad, los conflictos continúan. Las normativas ambientales buscan garantizar que se respeten los lineamientos ambientales por lo que hay menos casos de contaminación, pero no necesariamente resuelve los conflictos que pueden aparecer por otros temas legales como, por ejemplo, los derechos humanos.

> Sí, están funcionando [las normativas del Estado]. Si tú miras la historia de los conflictos, cómo han ido cambiando, inicialmente eran conflictos ambientales, después han ido cambiándose a conflictos sociales y ahora tienen un cariz de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de Máxima (la señora del lago), se alega que la compañía no respeta la libertad de la persona, su derecho a libre acceso, su acceso al agua. Ahí se discute la propiedad de la señora.; la mina ha ganado todos los juicios y cuando han tratado de moverla, ha habido intervención de ONG, organizaciones de Derechos Humanos y ahora no es que ella es una invasora, sino que es una cuestión de Derechos Humanos. Lo hace más complejo, porque yo creo que se está moviendo la prioridad de los derechos, ¿no? yo tengo derecho a vivir, yo tengo derecho a esto, pero también tengo la obligación de respetar lo que no es mío. El Estado tiene que garantizar eso, pero no lo puede hacer por presión política y social. (Vicepresidente/a de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

Las desconfianzas y críticas a las normas argumentadas por nuestros informantes pasan por el hecho que el propio Estado que las crea es incapaz de vigilar y, lo más importante, hacerlas cumplir. En efecto, los cambios en las relaciones de poder entre empresa y comunidad aunados al empoderamiento de esta última producto

de la globalización de los derechos, así como la actividad política e incidencia de diversos movimientos ecológicos opuestos al modelo extractivo han generado que los directivos de la empresa minera en diversos momentos perciban que la ley juega en su contra y que el Estado se sienta acorralado por la presión política de la oposición a este tipo de inversiones.

Los conflictos originados por la irrupción de la industria minera son un campo de disputa que podría escalar o mitigarse dependiendo de la capacidad de los actores para llegar a consensos. Construir esos consensos no necesariamente pasa por el cumplimiento de la ley, sino especialmente por la confianza que se genere en los acuerdos.

En la cultura política y jurídica del país "patear el tablero" y quedar "impune" ante un flagrante incumplimiento de la norma es una opción (ir)racional en las pungas de poder entre los actores confrontados, que se puede resolver por la "fuerza del dinero o de las piedras". Ambas opciones son posibles y forman parte del imaginario de la población testigo o partícipe de los conflictos; donde la ley tiene poco que ver y más bien es el cabildeo político el que finalmente puede definir una disputa.

Solo como muestra básica de lo afirmado, es el alcance que hoy tiene la corrupción y la informalidad en todos los campos de la vida económica y política del país, y su impacto en la pérdida de legitimidad de las autoridades, desconfianza en las instituciones, crisis de partidos políticos, entre otros aspectos que erosionan la democracia. En ese sentido, la suposición a gran escala que determinados grupos organizados con recursos tangibles (dinero, marchas de protesta) e intangibles (discursos, redes sociales, posverdad) pueden adaptar, interpretar u obviar la ley de acuerdo a sus intereses y por lo tanto "hacer justicia con sus propias manos", es una opción posible. Esto es así pues existe en sus imaginarios la confianza y una alta probabilidad de que no pasará absolutamente nada como consecuencia de dichos actos, ya sea por impunidad o una "buena y verosímil justificación política".

De esa manera se habitúa una forma de proceder que, dependiendo de la capacidad del grupo organizado para influir en el entorno y contar con el apoyo necesario (mediático, económico, público. etc.) para demostrar que su acción es correcta, incrementaría el poder para adaptar e interpretar la ley al interés de un sector en desmedro de otro. Esto es tanto para los tradicionales grupos de poder económico, como para aquellos colectivos emergentes que provienen de los sectores menos favorecidos, incluyendo a las clases medias por estatus económico o prestigio académico.

La pérdida de predictibilidad jurídica y por lo tanto el incremento de la inseguridad sobre los resultados a los que pueda llegar un conflicto queda sujeta entonces al poder de los recursos que controlen los sectores en disputa, basado en el posicionamiento mediático de sus líderes, los discursos creíbles que promuevan y las estrategias que pongan en marcha. En consecuencia, puede aumentar el manejo de las "zonas de incertidumbre" (Crozier y Friedberg, 1990) que los actores tengan sobre las debilidades de sus contrincantes, lo cual conlleva a mayor inseguridad sobre el proceder de los actores en conflicto. Concluimos entonces que si bien los cambios normativos y sus impactos en el campo de los conflictos tienen un avance significativo, todavía son insuficientes debido a la fragilidad del marco institucional actual, la débil legitimidad de las autoridades públicas y las entidades que representan para mediar en los conflictos y la poca confianza en los posibles acuerdos a los que se arriben, pudiendo ser desconocidos por parte de cualquier actor involucrado con suma facilidad, dependiendo de los intereses en juego.

Frente a este panorama de relativa eficacia de las normas para prever los conflictos, las empresas han generado sus propios lineamientos y estrategias que buscan enfrentarlos y evitar su escalamiento. En la siguiente sección veamos cuáles son sus propuestas al respecto.

Impulso de lineamientos, políticas y estrategias corporativas para buenas prácticas (relacionamiento y diálogo, transparencia, rendición de cuentas) en la gestión de conflictos socioambientales

Ante las limitaciones o inefectividad en la aplicación de las normas para garantizar la prevención y evitar el escalamiento de conflictos, las empresas vienen generando una serie de propuestas que se institucionalizan a través de un conjunto de lineamientos de política corporativa que orientan el diseño y ejecución de estrategias para la gestión de los conflictos.

Los contenidos de dichos lineamientos están basados en diversos procesos de aprendizaje que las empresas han tendido a través de su trayectoria como industria minera desde el *boom de los commodities* en la década de los noventa. Los lineamientos y sus respectivas estrategias han sido evaluados a través de su validación en la práctica social y por sus efectos en la comunidad, es decir la lógica del ensayo-error o el enfoque aprender-haciendo se han convertido en un esfuerzo sistemático de lo que funciona y lo que no es recomendable hacer.

Si bien las distintas experiencias en el país y a nivel internacional son un referente clave para validar las propuestas, es también cierto que cada corporación minera tiene sus propias apuestas dependiendo del país de origen y las decisiones que tome la sede central de la corporación y cuyas políticas son de obligatorio cumplimiento a través de estrictos protocolos en los diferentes campos de acción económico, social, ambiental y anticorrupción. No obstante, se puede encontrar entre las estrategias presentadas por los entrevistados algunos principios rectores comunes en todas las empresas y entre las cuales destacan: 1) mecanismos claros de relacionamiento comunitario, 2) espacios permanentes de diálogo y control social sobre el accionar de las corporaciones mineras y su impacto en las comunidades afectadas, 3) rendición de cuentas y transparencia sobre el uso de los recursos en favor de la comunidad, y, 4) que todos estos

esfuerzos de política corporativa formen parte de un sistema de gestión de conflictos.

Como se menciona, el alcance, profundidad y obligatoriedad de estas políticas dependerán del proceso de desarrollo organizacional que haya obtenido cada empresa minera en relación a los temas de gestión social de los conflictos y los recursos económicos que ostenten para dichos fines, pues por lo recogido en la presente investigación la voluntad de apoyar al desarrollo de la comunidad es un principio rector clave, pero esto dependerá de la viabilidad económica de la inversión. Si los precios de los minerales bajan y los costos de transacción se incrementan, las inversiones orientadas al campo del desarrollo social pueden disminuir notablemente.

Es por ello que las búsquedas de la eficacia de dichos lineamientos de prevención de conflictos son esenciales para evitar sobre costos que a la larga perjudican enormemente la viabilidad económica de la inversión.

Políticas y estrategias de relacionamiento comunitario

Un tema eminentemente sociológico son las formas como los actores en diversos contextos institucionales construyen y reproducen relaciones sociales. De estas dependerá que las expectativas individuales o grupales que las condicionan puedan mantener cierta estabilidad sobre los intereses y aspiraciones que cada actor busque conseguir. Las empresas intentan que los grupos sociales afectados crean y confíen en sus propuestas, sabiendo por estudios o diagnósticos, que el entorno en el cual intervienen les es alta o medianamente adverso, por las razones ya explicadas en la primera sección de este capítulo, entre otras.

La toma de conciencia por parte de las empresas sobre las contingencias que deben enfrentar se origina en las diversas experiencias vividas por estas u otras corporaciones, que en la década de los noventa trajo consigo un conjunto de costos económicos y políticos

que en la actualidad le es difícil revertir y, por lo tanto, intentan no volver a repetir. De todo este proceso vivido se prioriza entonces la gestión de conflictos socioambientales bajo el lineamiento de relacionamiento adecuado con los grupos de interés.

> Muchas empresas funcionan de la misma manera, no hay recetas únicas. El principio nace del relacionamiento, de un fortalecimiento de *engagement* con los *stakeholders*, el levantamiento de campo que ayude a tener información predictiva para el manejo de un conflicto y establecer acciones que permitan minimizar cualquier conflictividad que impidan tu operación. Ese es el ABC de cualquier compañía. La diferencia es cómo enfrentan el problema, hay empresas que optan por un largo plazo. También hay diferencias en las ideologías de los empresarios, canadiense, japonés, peruano, depende de la ideología del empresariado. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

> El relacionamiento es justamente "ganar confianza"-por eso la información es básica e importante- y apoyar a la población a través de proyectos de desarrollo sostenible. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

> Mecanismos desde la empresa: mapeo de grupos de interés / stakeholder; plan de relacionamiento, con quiénes te vas a juntar, de qué, con qué frecuencia y a través de qué medio, todo está sistematizado. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

Anticiparse, prever, proyectarse son categorías típicas del planeamiento basado en evidencias. Sin embargo, los efectos sociales de realidades complejas y su devenir superan con creces los esfuerzos tecnocráticos por aprehenderla y pretender orientarla a favor de un objetivo concreto. Diversas posiciones sociológicas manifiestan la imposibilidad de controlar los factores estructurales y la voluntad de actores con diversos intereses en juego en un contexto social que tiene sus propios procesos y reglas institucionales formales o informales construidas históricamente (Touraine, 1978; Giddens, 1998).

Como se ha sostenido en el marco conceptual de la presente investigación, los cambios institucionales son producto de la acción organizada y los liderazgos, pero en circunstancias no sometidas a la voluntad ni a la agencia de los actores en tensión. La historia, o historicidad en el lenguaje de Touraine, también juega y se impondrá a pesar de todo el conocimiento y la tecnología disponible en la acción racional organizada o la razón como factor para el cambio social desde los planteamientos de Weber. Pero eso no impide que la acción organizada busque permanentemente alterar la realidad si esta no responde a las expectativas del grupo o grupos excluidos del sistema de dominación legítima.

En esa perspectiva y tal como se lee en los testimonios de nuestros informantes, la construcción de relaciones sociales de confianza parte del supuesto racional —limitado— (March y Simon, 1959) de que el uso de un conjunto de herramientas y metodologías ayudarán a mitigar en parte las amenazas del entorno que provienen del legado de la minería contaminante y abusiva o la del presente ciclo minero por los errores cometidos, en particular en sus primeros años de irrupción.

No se puede negar que la racionalidad del conocimiento y su instrumentalización tienen una capacidad real para contribuir al logro de determinados propósitos y por lo tanto es un recurso disponible que, por lo recogido en la investigación, tiene un alcance importante en la aspiración por construir un capital social que se convierta en la base para mantener algún mecanismo mínimo de cooperación y concertación que genere la percepción objetiva y subjetiva que, desde el punto de vista de los funcionarios, este modelo puede traer beneficios para todas las partes involucradas.

Si bien los entrevistados sostienen que la calidad de las relaciones sociales que construyen debería sentar las bases de la confianza y el cumplimiento de expectativas mutuamente aceptadas, para que dicha aspiración se cimiente y reproduzca en el tiempo se necesitan instituciones que le den el debido soporte, que se podría lograr a través de las mesas de diálogo y concertación.

Espacios permanentes de diálogo con las comunidades afectadas

Uno de los proyectos extractivos que se ha caracterizado por poseer lineamientos consolidados para la gestión de conflictos socioambientales es Antamina. El proyecto posee dos mecanismos para la gestión del relacionamiento comunitario, los comités de desarrollo y los comités ambientales, que permiten la participación de las comunidades y la comunicación entre empresa y Estado, por lo tanto, previenen los conflictos socioambientales.

> Tiene dos instrumentos de gestión y fortalecimiento institucional: comité de desarrollo y comité ambiental. Todas las comunidades cercanas tienen ambos comités y funcionan permanentemente. Estos comités se reúnen mensualmente, la agenda es el seguimiento a los proyectos de desarrollo en la zona. Ejemplo, la comunidad Santa Cruz hace seguimiento a proyecto agropecuario, forestal, de mejora de la posta de salud, etcétera. Ahí van apareciendo evaluaciones del proyecto y necesidades. Las reuniones no siempre son tranquilas, pero detrás de todo eso, la comunidad se da cuenta que hay un relacionamiento permanente y evaluado. Cuando tienes comités permanentes de reunión, es difícil que tengan petitorios. Aunque sí sucede, cuando hay cambio de autoridad, que es cada de dos años, porque se rotan entre clanes familiares, hay mucha pugna interna de poder, entonces a veces se quiere hacer una renegociación de la agenda de desarrollo y ambiental con cada cambio autoridad.

> Al tener un comité de acompañamiento y de gestión, tú estás poniendo una estructura que puede soportar y absolver cualquier tensión que no escale a un conflicto, porque cualquier cosa, tú lo trabajas en el comité. Además, la agenda de desarrollo es el centro de atención, inclusive también puede haber expectativas o negociación, pero no temas de pedidos particulares. Estos mecanismos dan muchos resultados: por ejemplo, en el tema ambiental, en las zonas donde hay remediaciones ambientales, las hacen conjuntamente; hay monitoreo de percepciones socioambientales, con lo que identifican las preocupaciones, por ejemplo, salió agua turbia por aquí; hay capacitación a

> los grupos para mejor conocimiento ambiental; proyectos ambientales, como el manejo del medio ambiente en los colegios. La OEFA mide la calidad de agua y de aire, pero lo hace de forma participativa con los comités ambientales. (Superintendente de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Si bien hemos recogido la experiencia exitosa de dicha empresa en relación a estos mecanismos de diálogo, negociación y control social de acuerdos, en diversas entrevistas tanto a los directivos de las corporaciones mineras como a los funcionarios públicos competentes, la negociación y resolución de conflictos a través de lo que se conoce teóricamente como espacios de gobernanza, es uno de los instrumentos de gestión más utilizados desde que la participación ciudadana se oficializó a inicios del presente siglo.

Pero por qué en unos casos las mesas de diálogo funcionan y en otros más bien se convierten en un *ring de box*, cual espacio abierto para las disputas y confrontaciones de poder con consecuencias no deseadas y negativas para los involucrados y los territorios donde habitan. Varias investigaciones dan cuenta de la debilidad de estos mecanismos participativos (Zeisser et al., 2015; Banco Mundial, 2015). Sin embargo, a pesar de ser una herramienta a la mano de las autoridades para no llegar a un conflicto de alta intensidad que contabilice no solo innumerables daños materiales, tiempo y dinero sino, lo más grave, la pérdida de vidas humanas, que en principio no deberían suceder en un país que se preste de contar con una legalidad que organiza la vida colectiva en un contexto democrático.

Lo cierto es que estos espacios en diversas regiones o exacerban el conflicto o no se aceptan de plano por considerarlos "conciliatorios con la patronal" para usar una vieja jerga muy popular en grupos políticos radicales en la década de los setenta y ochenta. Qué condiciones socio políticas y relacionales permitirían lograr la eficacia alcanzada por Antamina en Áncash, Quellaveco en Moquegua, Cerro Verde en Arequipa en el desarrollo institucional de los espacios de gobernanza.

Por lo recogido en la literatura especializada y en la opinión de los entrevistados se necesita voluntad política de las autoridades competentes, sean del gobierno nacional, regional o local, para darle viabilidad a las mesas. Esta voluntad no significa ser condicional a los intereses de un grupo en particular, sino en cumplir cabalmente el rol que le asigna la propia ley al Estado: mediar y promover el entendimiento entre las partes. En ese sentido su presencia permanente como institución política y técnica es un requisito indispensable. Más bien su ausencia o itinerante presencia genera que la empresa y la comunidad no encuentren al actor que les permita entender de acuerdo a ley cuál debería ser el proceder frente a una disputa o un natural desencuentro.

Pero esta presencia, como se muestra en la entrevista del funcionario de Antamina, no es solo para mediar en el conflicto, lo más importante es su rol como entidad representativa de la ciudadanía, para acompañar el proceso de control y fiscalización de acuerdos y compromisos a los que se llegaron a través de estos mecanismos de diálogo y concertación. Ahí radica, tal vez, el éxito y la viabilidad de dichos espacios.

La confianza y la eficacia se pueden lograr de acuerdo a la función que cumplan estas mesas participativas en los hechos y las consecuencias que generen en la percepción de los involucrados. Es decir, sin resultados demostrados en la práctica, la gestión del conflicto se debilita y las mesas de diálogo pierden valor. Los resultados tienen una jerarquía: de producto, bienes y servicios conseguidos; de efecto, beneficios inmediatos o mediatos por el acceso a dichos bienes y servicios; y de impacto, cambios sostenibles en el bienestar de la gente, su ambiente y organización social (Bobadilla, 2012a y 2012b).

En la medida en que este soporte político del Estado cumpla su objetivo social de equilibrar las relaciones de poder, los actores en tensión podrán llegar a diversos acuerdos en sus permanentes y normales discordancias y estos tendrán mayor alcance y rigor, demostrando en proceso, a pesar de que los conflictos son propios de

las relaciones sociales, que estos pueden ser gestionados hacia una lógica de *ganar-ganar*. He ahí el desafío.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Los resultados se demuestran en la realidad y deberían ser de conocimiento público, al menos para los involucrados a nivel del territorio donde opera la empresa minera.

Empero, para lograrlos se requiere construir un clima de transparencia sobre la forma cómo se consiguieron; los medios también cuentan. En ese sentido es muy importante para los entrevistados, que no se lleguen a acuerdos "por debajo de la mesa" con los dirigentes opositores. Esta táctica informal, aparentemente muy practicada por las empresas para comprar voluntades reacias a la inversión, ya sea por interés genuino de cuidar ambiente o por un interés particular principalmente económico, que le otorgan viabilidad momentánea y que podrían efectivamente evitar o controlar los posibles conflictos, nuevamente en los hechos no ha demostrado la eficacia esperada.

Más allá del tema ético, lo cual es fundamental en el uso de recursos públicos (concesionados) o colectivos (de la comunidad), lo cierto es que esta práctica trasgresora de la ley en opinión de los informantes no es sostenible, pues a la larga perjudica a la empresa en la medida que su interacción con dichos dirigentes estará permanentemente sometida al chantaje y de no cumplir con los pagos ilegales, estos tomarán medidas drásticas demostrando que el remedio de aparente eficacia resultó ser peor que la enfermedad.

> Algunas comunidades nativas, como esa de Nuevo Mundo manejan muchísimo dinero, más que municipalidades en la sierra. Para transparentar el proceso, hacían rendimientos de cuentas: para un proyecto, se hace una ficha y la junta que hace ese proyecto, rinde a la comunidad las cuentas. Siempre hay que dar el dinero en público. El hacer las cosas "debajo de la mesa", trae problemas en el mediano y

> largo plazo. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

Cómo lograr mecanismos de transparencia en un contexto como el Perú donde campea la corrupción en todos los ámbitos de acción pública. En esos ámbitos se ponen de manifiesto necesidades no satisfechas de la población y si algunos de los pobladores con poder pueden "jalar harina para su molino" lo harán, debido a que los mecanismos de control público son débiles o simplemente no existen. Lo mismo sucede con los directivos empresariales y funcionarios del Estado, que son tentados por intereses particulares y también de alguna manera estos comportamientos pueden ser incentivados porque tanto la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial no cumplen con eficacia la función de prever y disuadir los actos de corrupción. Todo esto contribuye a la permisibilidad para cometer estos actos ilegales, donde la ética simplemente no doblega voluntades perversas.

Presidentes, ministros, gobernadores, alcaldes y funcionarios de todo nivel, así como políticos de diversos partidos vienen siendo denunciados y sentenciados por actos de corrupción. Lo mismo sucede con empresarios y también con dirigentes populares. No interesa la ideología que los oriente, pues la corrupción alcanza a todos los niveles y actores. Más bien los medios de comunicación muestran como estos actores buscan demostrar que *sus actos de corrupción* en el marco jurídico actual no están contemplados como ilegales; por lo tanto, puede ser no ético, pero la ley no los sanciona.

La complejidad de lograr actos transparentes basados en rendición de cuentas todavía en el Perú es una aspiración. Nuestras instituciones no la garantizan y la vida cotidiana está fuertemente marcada por una cultura de la tolerancia y la justificación de actos reñidos con la ley.

El crecimiento económico del presente siglo y los millones que trajo consigo generaron mayores recursos en el arca pública. Ese recurso, escaso en periodos políticos previos a las reformas neoliberales, trajo a su vez el incremento de la corrupción. En ese sentido, para frenar su impacto, los acuerdos logrados en los espacios de concertación, así como la

participación activa en el seguimiento y control de los mismos por parte de los actores públicos y privados del territorio y la rendición de cuentas sobre los medios o recursos utilizados para el acceso a bienes y servicios con el objetivo de lograr el bienestar de la comunidad y las familias, son desafíos institucionales que se están logrando en algunas localidades donde la minería moderna actúa con responsabilidad social.

Desde la perspectiva neoinstitucional esto es posible, pues en algunas localidades se viene construyendo un ambiente propicio para la mitigación de la corrupción y en consecuencia de los conflictos, con énfasis en los de alta intensidad. El rol de la empresa y especialmente del Estado son requisitos claves para generar dichas condiciones. Las herramientas de gestión presentadas están al alcance de los decisores y pueden funcionar, pero es vital la voluntad política de las partes para llegar a acuerdos y respetarlos sobre la base de su evaluación y de esa manera conocer, en proceso, su eficacia basada en evidencias.

Hacia un sistema de gestión de conflictos socioambientales

No se pretende que los lineamientos y las estrategias de intervención que se presentan sean las únicas que se vienen implementando para gestionar los conflictos. Tampoco se aspira a presentar y analizar todas las que existan. De hecho, las siguientes secciones del presente capítulo darán cuenta de la complejidad y alcance que significa poner en marcha modelos de gestión para los temas sociales y ambientales. Lo que sí es importante destacar es que el proceso de aprendizaje de las empresas en el actual ciclo minero ha generado una importante cartera de medios técnicos para intentar prever y mitigar el impacto socioeconómico de los conflictos. Aquí se han recogido solo algunos, pero no por ello dejan de ser muy importantes para el propósito por el cual fueron diseñados y validados.

Lo cierto es que las empresas, a diferencia del aparato público, tienen mayor control para que estos lineamentos y su puesta en práctica no se usen de manera fragmentada y atomizada, dependiendo de la

discrecionalidad del directivo responsable. Todo lo contrario, se viene construyendo una mirada más integral y sistémica para que su abordaje combine los aspectos microsociales propios de la vida cotidiana del trabajo que realizan en los territorios concretos, con los aspectos macrosociales del entorno nacional y mundial, que por sus reales interdependencias en los factores de riesgo, no solo en lo económico, sino también en lo político, se hace necesario un ensamblaje coherente de los mismos.

Esta tarea no es sencilla, pero los años transcurridos y las lecciones aprendidas en su trayectoria institucional, permiten generar decisiones de política corporativa que apuntan en esa dirección.

> Estamos construyendo un sistema de gestión para la prevención de conflictos, un ejemplo es la herramienta de sistema social interactivo. [Es un sistema manual que busca recoger información del relacionamiento de los *stakeholders* y sus intereses, para devolverla en propuestas de gestión de los conflictos socioambientales]. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

Los sistemas de gestión de conflictos no son homogéneos, ni únicos para las realidades sociales donde intervienen las empresas. Pueden existir algunos aspectos comunes y de hecho existen estrategias compartidas como las mesas de diálogo, pero la decisión de incorporarlas como parte del sistema dependerá de las políticas corporativas de las sedes centrales, del marco legal de los Estados donde intervienen, de los recursos económicos de los cuales dispongan para tal fin y definitivamente de las realidades socioeconómicas, políticas y culturales donde se ejecutará el proyecto minero. La viabilidad de los mismos dependerá en mayor o menor medida de estos factores.

Coincidencias y diferencias entre Estado y empresa sobre la normativa pública para la prevención de conflictos socioambientales

Los representantes de la empresa y del Estado reconocieron que existen normativas ambientales y sociales que fiscalizan las actividades

extractivas, y lineamientos para la gestión de conflictos, los cuales tienen aspectos positivos y por mejorar. Coincidieron en que estas normativas se habían fortalecido en los últimos años.

Los entrevistados de la empresa agregaron que la normativa actual trae nuevos aportes, como el fomento de la participación ciudadana, la consolidación de la confianza entre empresa y comunidad y la prevención de conflictos.

Esto se muestra en la Tabla 9 a continuación.

Tabla 9. Comparación de la Trayectoria Institucional Pública y Privada referido al Momento 2. Funcionamiento o capacidades de gestión frente a los conflictos socioambientales (Transformación)

Variable: lineamientos y normativa pública sobre la gestión de conflictos socioambientales	
Estado	Empresa
1. Mejoras o incremento de la capacidad reguladora y fiscalizadora por la normativa ambiental y social* 2. Burocracia y procedimientos efectivos para la gestión de conflictos socioambientales 3. La necesidad de un sistema articulado y coordinado para la gestión de conflictos sociales y ambientales 4. Limitaciones en el consenso político y confianza para la implementación de las políticas, lineamientos y normas en la gestión de conflictos socioambientales	1. Normativa ambiental y social de avanzada consolidando los procesos de participativos, de diálogo y fiscalización* 2. La excesiva burocracia, limitada fiscalización, débil comunicación y desconfianza frente al cumplimiento de la normativa ambiental y social 3. Impulso de lineamientos, políticas y estrategias corporativas para buenas prácticas (relacionamiento y diálogo, transparencia, rendición de cuentas) en la gestión de conflictos socioambientales

Notas:
* Coincidencia entre el Estado y la empresa.
El resto de los ítems corresponden a las particularidades de cada uno de estos actores.
Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los aspectos por mejorar en los lineamientos, políticas y normativas de gestión de conflictos, los funcionarios enfatizaron en que era necesario y urgente implementar un sistema integral de gestión de conflictos sociales. Por su parte, la empresa señaló que los obstáculos de estos lineamientos, políticas y normas eran el exceso de burocracia, la falta vigilancia y la escasa difusión. La empresa, además, mencionó los lineamientos y políticas que impulsan y utilizan para la gestión de conflictos socioambientales.

Lo importante a destacar en esta sección es que se demuestra un conjunto de avances a nivel de lineamientos y normatividad en el campo ambiental como resultado de un aprendizaje en las respectivas trayectorias institucionales tanto del Estado como de la empresa minera. El desafío es cómo capitalizar este marco orientador en una perspectiva de sostenibilidad basado en un capital social que otorgue mayor confianza en las relaciones sociales de los actores involucrados. La ley puede ser importante pero no es suficiente si en los hechos esta normativa no contribuye a regular realmente la acción, generar predictibilidad y contribuir al logro de resultados en favor de las comunidades y sociedad en general.

Organización para la gestión de conflictos

Toda acción colectiva, pública y privada, con aspiración a permanecer y trascender en el tiempo basada en objetivos y medios para alcanzarlos, necesariamente requiere de un marco organizativo que le dé soporte. Desde una gran corporación transnacional hasta un pequeño grupo de pobladores que se juntan para subsistir por vivir en la pobreza necesitan definir algún grado de autoridad, un mínimo de división del trabajo y mecanismos elementales de comunicación y coordinación (Mintzberg, 1979).

En la medida en que su ámbito de acción y las necesidades a satisfacer aumenten, estos mecanismos básicos que lo estructuran se incrementarán y se volverán más complejos, incluso si estos se

desarrollan a partir de redes de soporte a nivel territorial (burocráticas, empresariales, políticas, gremiales, de apoyo social, etc.) o forman parte de redes internacionales a nivel global (movimientos sociales glocalizados, de presión e incidencia política, de conocimientos e información académica y profesional, etcétera). (Castells, 1997).

El estudio y el análisis de la vida organizada trata de comprender cómo se estructuran las relaciones sociales en este tipo de entidades y cómo estas a su vez fortalecen o debilitan la institucionalidad de esta, pues es en ese marco donde se producen y reproducen las reglas de juego que le otorgan sentido y significado a su existencia. En ese sentido, una organización justifica su razón de ser cuando disminuye y racionaliza el esfuerzo humano, haciéndolo más eficiente para la obtención de bienes y servicios con el propósito de mejorar su calidad de vida. Además, es en ese espacio organizado donde se evidencian los estatus y roles de mayor poder y autoridad social que regulan las interacciones de la vida cotidiana como presidentes, ministros, jueces, policías, maestros, gerentes, directivos, decanos, dirigentes, etcétera; y desde ese poder y el uso de recursos se puede mantener un determinado orden o modificarlo.

Por lo señalado, las preguntas que resaltan para analizar la presente sección estarán relacionadas con la forma como se organizan las entidades públicas y las corporaciones mineras para gestionar los conflictos desde la perspectiva de la prevención y mitigación. Otra pregunta que es transversal a esta investigación pero que tiene una relación directa con el análisis de esta sección es si la resolución sostenible de los mismos dependerá de las capacidades de gestión de estas organizaciones o en todo caso cómo la acción organizada y su supuesta racionalidad permiten enfrentar situaciones fuera de su control como es la problemática de los conflictos socioambientales.

Para los funcionarios públicos, la organización estatal para la gestión de los conflictos socioambientales es sectorial y descentralizada; pero este modelo, a pesar de integrar a los sectores gubernamentales competentes en la búsqueda de mecanismos de coordinación más

eficaces, todavía presenta diversos obstáculos como la desarticulación, la ausencia de un enfoque preventivo y la inestabilidad política. Los representantes de la empresa, por su parte, se explayaron acerca de las diferentes formas en las que las empresas extractivas se organizan para el relacionamiento con las comunidades de su zona de influencia y la gestión de conflictos. Veamos cómo argumentan los entrevistados cada una de las características señaladas, empezando por el Estado, posteriormente la empresa, para finalmente analizar los puntos de coincidencia, las diferencias y las posibles complementariedades en las formas de organizarse para enfrentar las contingencias que generan este tipo de conflictos en la viabilidad del modelo minero.

Percepción del Estado sobre la organización para la gestión de conflictos socioambientales

Hemos ordenado la presentación de los aspectos organizativos desde la opinión de los funcionarios públicos en cuatro aspectos claves: i) la forma como se organizan, ii) las debilidades referidas a la articulación de dicho modelo organizativo, iii) la ausencia de un enfoque de prevención intrínseco en la organización y gestión que anticipe y evite el crecimiento de los conflictos, y, finalmente, iv) la influencia de la inestabilidad política en la efectividad de la intervención pública en la resolución de conflictos socioambientales.

Organización (multi) sectorial y descentralizada

El Estado ha establecido una organización multisectorial y descentralizada para la gestión de conflictos socioambientales. Cuando la actividad extractiva es de mediana o gran magnitud, el Estado se organiza de manera multisectorial pues cada ministerio a través de sus oficinas de gestión social asume el conflicto desde sus competencias. En caso estén involucrados varios ministerios, la PCM, a través de la

Oficina de Sostenibilidad y Diálogo, es la encargada de articular los sectores. En cambio, cuando la actividad extractiva es de pequeña magnitud, las entidades encargadas de gestionar el conflicto son los gobiernos regionales, provinciales y distritales. A su vez, todas las entidades se guían por los lineamientos de gestión de conflictos en lo que respecta a prevención, tratamiento y seguimiento, establecidos en la Resolución Ministerial 161-2011.

> La organización es sectorial, cada ministerio tiene su sector y lo que le toca, muchos ministerios tienen su oficina de diálogo y esta oficina articula la participación de este sector en diferentes espacios de diálogo con otros sectores. A nivel Ejecutivo, en el gobierno central, tiene la PCM, la Secretaría de gestión social y diálogo, que se ocupa de encaminar y articular el diálogo con los diferentes sectores en áreas donde puede haber conflictividad. En PCM tienes una mirada de gobernanza territorial, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo es dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

> Cuando se trata de un conflicto sectorial, el sector correspondiente es el llamado a atender el conflicto; cuando involucra a más de un sector, ambiental, social, educación, salud, entonces quien está llamado a atender y coordinar las aristas del problema es la PCM a través de la Oficina de Sostenibilidad y Diálogo, que convoca a los demás sectores. Al interior del Ejecutivo existen lineamientos y protocolos para actuar de manera conjunta o sectorial los conflictos. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM)

> Tiene sentido que haya distintos actores interviniendo en los conflictos: la PCM, a través de la Oficina de Gestión de Conflictos, dentro del Viceministerio de Gobernanza Territorial es el que articula todos los sectores; el MINEM con su Oficina de Gestión Social que se encarga de abordar los problemas sociales. Ejemplo, cuando vas a una zona donde hay un conflicto y hay demandas que no tiene que ver con la industria extractiva sino por servicios básicos, agua y saneamiento; entonces, el sector del MINEM no puede comprometerse a resolver-

> lo, tiene que ver con el Programa de Saneamiento Rural o Urbano. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

A modo de ejemplo, el MINAM tiene su propio arreglo para los conflictos socioambientales: redes de alerta temprana, reuniones periódicas y asistencia técnica a gobiernos regionales.

> [Organización del MINAM para el conflicto]: su oficina tiene una articulación directa con los despachos viceministeriales y con el espacio ministerial. Tiene redes de alerta temprana, integrado por sus adscritos, presentes en todas las partes del país. Tienen reuniones periódicas con los representantes de los gobiernos regionales y locales, en sus áreas de interés; identifican casos y brindan asistencia técnica a los municipios o gobiernos regionales de los casos que han mapeado. A nivel nacional, forman parte de comisiones multisectoriales, pueden presidirlas o ser integrantes. Con el PCM, con el Viceministerio de Gobernanza Territorial y a través de la Secretaría de Diálogo, hay coordinación permanente, reuniones periódicas, en la semana pueden ser dos o tres para atender los casos puntuales que están en agenda y eventuales reuniones periódicas para ver riesgos. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

Además, la PCM y los ministerios se reúnen y coordinan con las autoridades regionales para la gestión de los conflictos socioambientales, ya sean de alcance nacional, regional o local:

> Como PCM, juntan a las autoridades políticas de la región y tiene reuniones periódicas. En el MINAM, reúnen a los municipios a través de los casos puntuales de redes de alerta temprana; en el futuro, van a potenciar trabajar con las comisiones ambientales municipales o regionales (una de las funciones de estas comisiones es la prevención de conflictos ambientales), que son multiactores porque participan actores públicos, privados y sociedad civil alrededor de los temas que van decidiendo; ya han tenido experiencia apoyándose en estas comisiones. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socio-ambientales, MINAM)

> La Secretaría de Diálogo tiene unas coordinaciones macro regionales que coordina con gestores territoriales en los departamentos que tienen un gestor territorial; esto se ha hecho junto a otros ministerios que han armado sus comisiones departamentales, en alianza con el gobierno regional, para la gestión social. Esto es importante porque les da presencia territorial, en muchos casos, son más manejables a nivel del territorio, del gobierno regional y son cosas que tiene que ver con su trabajo. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

> El Viceministerio territorial tiene funcionarios en campo y especialmente en las zonas más sensibles, como el corredor minero sur, la empresa petrolera en la Amazonía en el norte, etcétera. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

En este sentido, los funcionarios reconocen que se ha mejorado en la organización e institucionalidad del Estado para la gestión de conflictos socioambientales:

> Desde el gobierno de Toledo, se ha dado un proceso de aprendizaje, de empezar hacer una gestión pública de tratamiento de conflicto. En el gobierno de Toledo se hizo una comisión que no pudo terminar su trabajo; en Alan García se creó la oficina de gestión de conflictos en la PCM. Con Humala, se dio un trabajo más proactivo, orientado al diálogo, se forma la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, pero la discusión de una política nacional de gestión de conflictos se trabó, se quedó en los lineamientos para la gestión de conflictos, hubo resistencia de algunos sectores. [...] La conflictividad a inicios del milenio ha cambiado, los sesenta y setenta eran conflictos laborales, principalmente, atendidos por el MINTER, como respuesta el *rochabús*. Desde el Ejecutivo había un manejo reactivo de la conflictividad. Ha tenido todo un proceso de institucionalizar la respuesta al conflicto. (Asesor/a de políticas, Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

> Yo creo que el MINEM está gastando más dinero en su área de gestión social, que está mejor implementada, llega a más lugares, inten-

> ta establecer mesas de diálogo. Las instituciones del gobierno nacional han mejorado bastante en lo que es la gestión de conflictos. Ni los gobiernos regionales ni las municipalidades han implementado una oficina de conflictos en Cajamarca. Es un balance positivo [acerca de la nueva institucionalidad que creó el Estado para gestionar conflictos] en el sentido considero que ahora hay una atención oportuna, pasaban cuatro o cinco meses y no le atendían, cuando había un muerto ahí recién llegaban. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

El modelo organizacional que hasta el momento ha construido el Estado tiene como ápice estratégico a la PCM y su viceministerio de gobernanza territorial, incluyendo sus respectivas direcciones. Luego los ministerios con sus gerencias sociales enfocadas en el tema de conflictos de acuerdo con su competencia funcional. Hasta ahí tendríamos la lógica horizontal del modelo y que tiene como preocupación principal las intervenciones que correspondan al ámbito nacional relacionado a las grandes inversiones y a la infraestructura de diverso tipo como carreteras, hidroeléctricas, represas, entre otras, pero de impacto nacional o macro regional. La actuación del Estado con el criterio de subsidiaridad (resolución de problemas con la autoridad más cercana a la población) en los diversos territorios del país está a cargo de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, los que según el tipo de inversión y alcance de la infraestructura —por lo general de mediano alcance y circunscrito a dichos espacios jurisdiccionales— actuará de acuerdo con ley.

Los testimonios recogidos nos ilustran que el modelo de gestión pública multisectorial y descentralizada de alguna manera funciona y los procesos de aprendizaje vividos en los últimos veinte años han generado un conjunto cambios institucionales que han permitido intervenciones públicas más eficaces. No obstante, como se muestra en el siguiente acápite, los entrevistados reconocen que la intervención parcializada, en los momentos y tiempos que la entidad competente discrecionalmente considere pertinente, todavía no

les permite actuar de manera sinérgica con la oportunidad que los problemas derivados de la minería ameritan.

En diversas investigaciones se muestra que la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales presentan tensiones de diverso tipo, pues los conflictos estallan en los territorios de estos últimos, pero al ser una inversión considerada de interés nacional no pueden intervenir y se hace necesario un nivel de coordinación con la PCM o los ministerios pertinentes que les permita enfrentar con eficacia el conflicto. Empero esto no sucede en todos los casos y muchas veces los gobiernos subnacionales están "atados de manos" y es poco lo que pueden hacer.

En el siguiente acápite se analizan las razones de la insuficiencia del modelo actual, que en principio debería apuntar hacia la construcción de un sistema de gestión integrado y articulado del aparato público con actores de la sociedad civil y el empresariado.

Desarticulación entre instancias u organizaciones estatales

Como se ha mencionado, a pesar de que existe en las entidades gubernamentales una estructura organizacional y lineamientos para la gestión de conflictos, los funcionarios consideran que las instituciones públicas como la PCM, los ministerios y los gobiernos regionales y locales operan de manera desarticulada entre sí, lo que dificulta la atención y resolución de conflictos.

Los entrevistados reconocen que los conflictos socioambientales son fenómenos multidimensionales, por lo que necesitan soluciones multisectoriales y con un liderazgo claro.

> La conflictividad es un fenómeno multidimensional y multisectorial, tiene factores mineros agrícolas, de salud, educación, de derechos, no solo mineros. (Asesor de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

> La PCM tiene que articular todos los sectores, porque la resolución del conflicto no es unidimensional, sino que tiene que ver con distintos otros actores, porque las demandas no son solo por descontaminación al agua, entonces, si me descontaminas, todo bien. Los conflictos son multidimensionales, con muchos factores. Tiene que ver con temas de agua, empleo, compromisos... Si funciona o no funciona depende de quién está gestionando en la oficina de PCM. Cuando hay un conflicto, un sector tiene que articular con otros para resolverlo. Cuando hay un conflicto, un funcionario tiene reuniones con otros actores pues a través de su mapeo, ha identificado las demandas y quién le competería responder a ellas. En la Mesa de diálogo va MINEM, Vivienda, PCM, MINAM. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

Como se mencionó en la primera parte del presente capítulo referido al momento 1, entradas, razones que generan los conflictos, los problemas que tienen un origen multicausal son complejos de atender y colisionan fuertemente con el modelo de competencia funcional que organiza la intervención del Estado. En efecto, tal y como se desprende de los testimonios recogidos de los funcionarios, cada entidad del gobierno ve la realidad como "un caballo con anteojeras"; solo se interesa por la temática que la ley le asigna, lo demás es totalmente discrecional y dependerá de la voluntad política de quien asuma la dirección.

> No es un tema individual, sino que demanda articulación con los otros sectores y ahí nosotros tenemos dificultades, todavía no tenemos una suficiente articulación multisectorial. Justamente ahora están debatiendo en el ministerio una propuesta para responder a la desarticulación sectorial que les permita potenciar sus competencias en territorio. La PCM no tiene el presupuesto para tener un equipo grande en campo, pero el MINEM también tiene un equipo, el MINAM, el Ministerio de Vivienda, pero cada uno está viendo su tema. Hay una desarticulación. El funcionario regular se rige por su norma y termina siendo un tema de voluntad. En su caso, él cada vez antes de ir al territorio reúne a todos los sectores, dialogan, acuer-

> dan y van, pero es por iniciativa suya pero la norma no los obliga. Ejemplo, en el caso de MINEM desean que el proyecto siga adelante, si hay problemas de salud, de vivienda, no les compete, cada uno está mirando su ombligo, no hay una norma que les obligue a actuar diferente si no hay una política, el funcionario regular va a seguir pensado de esa manera. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

> [Hay una] desarticulación en el Estado a todo nivel, esta pandemia lo ha reflejado, lo que pasa arriba, se va a reflejar abajo. Cada conflicto obliga a una articulación entre sectores del Estado. La velocidad del conflicto siempre es más rápida que la respuesta del Estado. Ejemplo, hay contaminación en un río, para combatirlo, se tiene que hacer proyectos de descontaminación que duran cuatro o cinco años; mientras vas haciendo eso puedes trabajar medidas inmediatas. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

La debilidad del sistema radica también en la ausencia de un liderazgo basado en una ley que obligue a las demás entidades a alinearse a la política del Estado en materia de prevención y resolución de conflictos socioambientales. Al parecer la PCM no tiene las facultades que le permita ejercer con claridad dicho liderazgo y el MEF no apoya el proceso como debería.

> El problema es que la PCM tiene cero poderes ante el MEF para lograr que se cumplan con los acuerdos, "al MEF le llega al rábano". Los ministerios solo cuando tocan la puerta reaccionan, es muy difícil arriarlos; los conflictos llegan rápido a PCM porque los sectores no se meten. Si el MEF no entiende que es necesario poner inversión para que las comunidades impactadas por minería reciban beneficios, el conflicto va a ser una constante en las industrias extractivas. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Por otro lado, si bien la coordinación entre la PCM y las oficinas de gestión social de los ministerios ya es compleja por todo lo mencionado, la relación con los gobiernos regionales y locales lo es mucho

más, y en diversos casos las coordinaciones son todavía débiles e ineficientes. Nuevamente los resultados de esta relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales estarán sujetos al liderazgo y la voluntad política de los involucrados. Como ya mencionamos anteriormente, esta relación dependerá de los incentivos en juego y los réditos políticos que se obtengan.

El sistema público no es homogéneo y están en tensión una diversidad de intereses de las autoridades de turno; a favor, en contra de la minería, motivaciones políticas, beneficios económicos comunes y particulares, sin descartar los actos de corrupción que hoy afectan y debilitan profundamente la institucionalidad pública. El poder de los intereses de grupo, público o privado, se acrecienta en la medida en que el sistema de gestión, sus lineamientos y normativas son insuficientes para organizar la acción del Estado y su relación con los demás actores involucrados y afectados por el modelo minero.

> Sinceramente, yo veo que están bien divorciados los poderes, ¿no? El gobierno regional cuenta con dos áreas importantes: la Dirección de Energía y Minas y la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Cada vez que la población le va a hacer un reclamo, Energía y Minas no le puede solucionar esos temas porque no ven la gran minería, eso lo ve el MINEM directamente, pero la población viene directamente a Cajamarca, sabe que tengo este problema y Cajamarca está como atado de manos, tiene que gestionar con una comisión de alto nivel para que solucionen esos problemas. Otra cosa que se ve es que cada municipalidad actúa cada uno por su parte, dentro de las áreas de la municipalidad hay líderes que se mueven por sus intereses; y ahí se pueden desatender reclamos y eso puede ser una bomba de tiempo. Puede haber una buena voluntad, pero si no hay una buena articulación que camine bien, Estado, el gobierno regional, nacional y local, los tres sentados hablando el mismo lenguaje, eso no va a tener buenos frutos, cada uno por su parte para ver cómo relacionarse con la población. (Especialista en demarcación territorial, Subgerencia de acondicionamiento territorial en el Gobierno Regional de Cajamarca)

> El 2010 la PCM puso una oficina en Cajamarca, pero para agilizar los procesos mineros no como una oficina para la gestión de conflictos. Han tenido gente que incluso ha generado conflictos porque en vez de hacer un adecuado mapeo de actores y sus intereses, había gente sin experiencia en el tema y parecía un apéndice de la empresa. El gobierno regional nunca tuvo una oficina de atención de conflictos y a través de la Oficina de Defensa Nacional fue la primera que en Cajamarca que en el 2007 se organiza como oficina de gestión de conflictos, y a partir del 2008 la Gerencia de Medio ambiente se sumó y era la entidad encargada de lidiar con los conflictos. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

No obstante las debilidades expuestas, también se han podido recoger experiencias positivas, que si bien son destacables, no dependen del sistema de gestión intersectorial y descentralizado público, sino de los liderazgos e iniciativas personales o de los propios modelos de gestión basados en la competencia funcional de determinado ministerio que permite una articulación vertical con algún nivel de efectividad entre el gobierno nacional y regional para la atención de conflictos socioambientales.

> En verdad nosotros hemos encontrado un quiebre fuerte, ha habido rechazos de la población y de los sectores, porque no sentían una solución al problema. Gracias al esfuerzo de sus equipos, ahora hay una articulación bien estrecha entre el gobierno nacional, local y la población, por ello la región se mantiene en paz y ya no hay tanto conflictos como años pasados. Están tratando de escuchar las demandas de la población parar lidiar con los conflictos. (Funcionario/a Gestión del Medio Ambiente, Gobierno Regional de Cajamarca)

Sin embargo, dejar que la solución de problemas complejos y multicausales como los conflictos socioambientales recaiga exclusivamente en un sector del Estado, si bien en los hechos y frente a las experiencias pasadas es un paso hacia adelante, no se convierte en la alternativa más efectiva, pues realmente solo se estarían

enfrentando algunos de los factores que originan lo conflictos. Como resultado, o los demás se dejan de lado, o se espera que otro sector lo esté enfrentando desde su función y estrategia particular, perdiendo así de vista que se trata de una intervención integral oportuna y pertinente que apunta a la prevención de los conflictos y la sostenibilidad de la paz social, que es la expectativa principal tanto del Estado como de la empresa.

Es por ello la amplia coincidencia entre los entrevistados cuando sustentan que una de las soluciones para mejorar el desempeño público en este tipo de problemáticas es el diseño y puesta en marcha un modelo sistémico de gestión de conflictos articulado, descentralizado y multisectorial, si bien liderado por la PCM, este debe complementarse con la participación de los demás sectores, no solo del ámbito público, sino también de la sociedad civil y del sector empresarial.

> Justamente ahora están debatiendo en el ministerio una propuesta para responder a la desarticulación sectorial que les permita potenciar sus competencias en territorio. [...] Todavía no hay un sistema que articule la gestión de conflictos socioambientales, hay la voluntad de hacerlo, están haciendo un protocolo en esos momentos, pero hay un tema político porque qué pasa si ellos aprueban el protocolo, pero luego el gabinete no lo quiere aprobar porque lo consideran inoportuno. (Asesor/a de políticas, Secretaría de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

El sistema de gestión de conflictos articulado, intersectorial y descentralizado basado en una ley que evite depender de la discrecionalidad de los actores es definitivamente uno de los retos mayores que, con sus altas y sus bajas, se viene construyendo. La voluntad política para hacerlo realidad y sobre todo llevarlo a la práctica tiene una serie de contingencias a superar: la diversidad de intereses políticos en juego, la complejidad del aparato burocrático para alinearlo a un modelo de gestión social compartido, la elaboración de una ley que le de soporte y que depende del poder legislativo, la aceptación por

parte de todo el aparato público de un liderazgo legítimo en la PCM que no dependa o no se sienta dominado por el MEF, entre otros aspectos señalados por los entrevistados. Todo este esfuerzo político y técnico debe apuntar a prevenir los conflictos por los costos sociales y económicos que trae el no incorporarlo en las actuales estrategias por sector y, por supuesto, en el futuro sistema de gestión institucional público.

Ausencia de un enfoque preventivo en la organización y gestión del conflicto socioambiental

Los funcionarios identificaron que es necesario hacer incidencia en la fase preventiva de los conflictos y que esto no es evidente en las competencias o funciones que se derivan de la estructura organizacional y lineamientos del Estado. Los entrevistados señalaron que las respuestas en los diferentes niveles de gobierno suelen centralizarse cuando el conflicto ha escalado a dimensiones de alta intensidad y que por sus niveles de violencia se torna difícil su manejo:

> El gobierno ha apagado incendios, lidiado con conflictos en crisis, pero no de manera organizada, en el gobierno nacional no había una expertise o una organización para gestionar los conflictos. Por ejemplo, en Bambamarca surgían los conflictos después de diez pedidos formales que hacía la población para que el ministro se haga presente y quejas contra la empresa; no habían tenido la atención. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

> En la normativa no está explícito el rol del Estado como mediador, porque se establece que solo interviene cuando se convierte en conflicto, no se mete para acompañar proceso de diálogo territorial. Los sectores tienen sus áreas sociales, pero lo miran como conflicto. La Secretaría de diálogo de la PCM era de prevención, pero su equipo no sabía qué era la prevención; su postura es que la prevención es estar

> en el campo, conocer los actores, sus demandas. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

La opinión del alto funcionario de la PCM ha sido recurrente en varias de nuestros entrevistados, pues consideran que en diferentes momentos o circunstancias las disputas que pueden desencadenar en conflictos entre la empresa y las comunidades afectadas están relacionadas a dificultades e impases propios de una relación entre privados jurídicamente hablando y por lo tanto las entidades del Poder Ejecutivo no tienen competencias funcionales para resolverlos, inclusive ni siquiera en su rol de mediador. No es de extrañar entonces que la prevención no sea una función explícita de las organizaciones públicas, pues eso corresponde garantizar más bien a las propias empresas mineras al momento de poner en marcha su ciclo productivo y comercial de acuerdo al marco legal que las regula.

Sin embargo, la percepción entre los funcionarios públicos es que el Estado debería incorporar estrategias de prevención de conflictos en donde se anticipe a situaciones ya conocidas -por su trayectoria institucional- que gatillan la inestabilidad social. Ello implica resolver, en mediana o gran magnitud, un conjunto de necesidades básicas no resueltas en lo socioeconómico y lo ambiental, lo cual configura en los hechos, garantizar condiciones mínimas para la inversión pública o privada, basadas en la formalidad e institucionalidad del territorio afectado por este tipo de actividades productivas de gran alcance.

> En la práctica, muchos de los conflictos no se logran anticipar lo suficiente y las entidades públicas terminan interviniendo cuando ya ha escalado el conflicto. Lo que hay que trabajar es la prevención, contar con una presencia, más fina, más adecuada del Estado en los lugares donde eventualmente se puedan desencadenar conflictos sociales, pero eso no ocurre, entonces cuando entra el Estado ya es muy tarde, los conflictos han escalado, hay picos de violencia. Los conflictos, generalmente, son un problema de información, no hay información ni una atención oportuna. Por ejemplo, en el caso hipotético

> de que alguien va a explorar un tajo de oro en Arequipa en el 2025, el Estado debería empezar ya a brindar servicios, como educación, salud, agua, para que la población sienta que el Estado está presente y atiende sus necesidades, de manera que cuando la explotación empiece no sienta que el Estado recién se interesa. Hay un genuino interés de los funcionarios del Estado de resolver los conflictos, pero las instancias que podrían ayudar a intervenir no tienen la preparación necesaria que le permitiría atender con mayor anticipación esos problemas. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM)

Sin embargo, la asunción exitosa de estos retos depende necesariamente del contexto político y si este está convulsionado por las necesidades básicas no resueltas o por las luchas de poder entre movimientos, coaliciones o partidos. Es decir, de facto las posibilidades de buscar consensos básicos para la gobernabilidad están marcados por la incertidumbre y la desconfianza en las instituciones democráticas. Lo político será entonces otro "talón de Aquiles" que juega en contra de la estabilidad del aparato gubernamental y el fortalecimiento de procesos enmarcados en políticas de Estado y no solo de gobierno, lo que debilita directa o indirectamente la viabilidad del modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas.

Influencia de la inestabilidad política en la efectividad de la gestión pública del conflicto socioambiental

Cómo impacta la inestabilidad política en la gestión pública es el tema de interés para la presente investigación. El Estado peruano se ha caracterizado por la ausencia de un sistema basado en la meritocracia y por lo tanto en la existencia de una carrera pública. Desde el regreso a la democracia en la década de los ochenta, pero especialmente en el presente siglo con los gobiernos de Alan García (2006-2011) y de Ollanta Humala (2011-2016), y con la creación en 2008 de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se ha intentado

fortalecer el desempeño de las diversas instancias del Estado vía reformas institucionales y el desarrollo de competencias de los funcionarios públicos. No obstante, dada la historia de *clientelismo político* que ha caracterizado a los partidos que asumen el poder vía elecciones, los puestos públicos normalmente se han convertido en el botín para devolver favores a los partidarios del gobierno de turno, sin importar las capacidades académicas o técnicas de las personas que acceden al puesto.

De la revisión de la literatura especializada y las entrevistas recogidas, el proceso meritocrático y de fortalecimiento de la institucionalidad pública está todavía en ciernes, mostrando ciertos avances, pero también diversas dificultades para lograr los resultados esperados por la ciudadanía (SERVIR 2015). Una de las características típicas de esta limitación radica en el momento de efectuarse el relevo de autoridades. Sea un ministerio, una dirección pública, un gobierno regional o local, lo cierto es que cuando se ejecutan cambios en el personal técnico o administrativo, ya sea por elección democrática u otro factor coyuntural o político, es común que se genere incertidumbre entre los funcionarios públicos que desean hacer una carrera y en el personal con cargos de confianza. Estos últimos tienen claro que deben dejar sus puestos por la propia naturaleza del cargo; no obstante, esperan que sus esfuerzos y propuestas sean reconocidos por los nuevos funcionarios y les den cierta continuidad.

Estos cambios no tendrían por qué ser un problema significativo si no fuese porque desestabilizan fuertemente los diversos acuerdos construidos en un determinado tiempo de gobierno entre ciudadanos y las autoridades que salen. y las nuevas que ingresan al aparato público. Las razones de estos cambios van desde justificaciones técnicas y presupuestales hasta recelos políticos. Esto genera un contexto de incertidumbre que trae como resultado político la expectativa que con el nuevo equipo de gobierno se inicia una "gran transformación", "se descubre América" o "se inventa la pólvora", desconociendo, como proponen las ciencias sociales, que todo cambio social

significativo deviene de un proceso sociopolítico previo forjado por algún movimiento o partido en el poder.

Sin embargo, el juego político de los contendores es tratar en lo posible de no reconocer lo hecho por su "enemigo" o "competidor" que lo precedió y más bien generar la imagen pública que el nuevo gobernante logró el objetivo, consiguiendo así réditos políticos para futuras elecciones o, si el partido tiene aspiraciones dictatoriales, para justificar su permanencia en el poder por tiempo indefinido con cambio constitucional incluido, siendo una estrategia política con características ideológicas radicales o extremistas.

En un sistema de gestión pública institucionalizado, que orienta la acción política y técnica del personal que se encuentra en una línea de carrera, esta normal alternancia en el poder propia del sistema democrático no tiene por qué afectar su expectativa de trabajo debido a que este se encuentra enmarcado en políticas públicas, planes, estrategias, objetivos y metas de un modelo de gobierno que fortalece procesos y políticas de Estado. Estas herramientas que incluyen presupuestos públicos asignados están controladas técnica y legalmente por evaluaciones y auditorías para conocer con rigor cómo se vienen utilizando los recursos del país, y, en consecuencia, saber si dichos planes vienen cumpliendo sus propuestas. Si las evidencias mostraran que esto no es así, entonces se deberían hacer las mejoras pertinentes tanto a nivel de actividades como de inversiones; además de establecer las responsabilidades directas entre los profesionales o técnicos para tomar las medidas pertinentes y evitar que vuelva a suceder.

En relación con esto último resulta claro también, de acuerdo a los protocolos y derechos laborales establecidos, que aquel personal que no cumple adecuadamente con las responsabilidades asignadas deberá ser reemplazado; de esa manera el sistema público se fortalece y los ciudadanos internalizan que cualquier modificación en el aparato de gobierno no tiene por qué significar un cambio traumático que genere incertidumbre y afecte las decisiones de los ciudadanos.

Por lo expuesto y si bien los funcionarios entrevistados reconocen las mejoras en los modelos de gestión en las distintas instancias de gobierno para intervenir con relativa eficacia en la gestión de conflictos, destacan como producto de su experiencia que el constante cambio de gabinetes en los últimos periodos ha venido generando, especialmente desde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, 2017 en adelante, inacción e impide mantener la continuidad del trabajo y el aprovechamiento de conocimientos con respecto a la gestión de conflictos socioambientales:

> [Una dificultad que tiene el Estado para la gestión de conflictos sociales]: Falta de continuidad. La temporalidad de las cabezas no ha sido mucha, hay muchos cambios a nivel de ministerios, mucha inacción. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

> Ahora estamos en estado de inestabilidad política. He visto pasar catorce presidentes de la PCM, se han cambiado veinte veces de equipo; de los que entraron en el equipo en el gobierno de Alan García, de veinte quedan cinco. No se puede trabajar de esa manera porque toda la acumulación de conocimiento se va perdiendo, la gente que está viniendo tiene que empezar, ese aprendizaje no lo encuentran en la academia, no le encuentra en otro lado, se encuentra en la cancha. Ese capital intelectual se va desperdiciando. La alta rotación de personal en el área es un punto débil. El Ejecutivo y el Estado funcionan como un archipiélago de isla, cada isla, cada ministerio, tiene su rey, su rectoría. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial, PCM)

> Últimamente, existen fuertes inconvenientes a nivel nacional, que es no se logra articular adecuadamente. En esta última gestión ha habido una alta rotación de funcionarios, esto impide que se consoliden cuadros y esto se ve en la gestión, en cómo el Estado se articula, cómo dos sectores comparten una responsabilidad. No hay una claridad de los roles de las diferentes esferas de gobierno, algunos no cumplen con sus roles particulares. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

El problema no es solo de personas que se mantienen en el tiempo y acumulan un capital de conocimiento y relaciones de confianza con diversos interlocutores, de ahí la importancia de incentivarlos para que continúen en los puestos públicos pertinentes, especialmente si son profesionales que cumplen funciones técnicas de alta responsabilidad. Lo sustancial aquí no son solo las personas y sus valiosos aportes para el desempeño adecuado de la entidad para la cual trabajan, sino que el propósito de todo este esfuerzo se oriente al fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones públicas en el cumplimiento de su misión, más allá de quienes las dirijan y las posturas que traigan consigo en relación al rol que dicha entidad debe cumplir para alcanzar los resultados por la cuales los peruanos pagan impuestos. He ahí el mandato ciudadano y el reto político para fortalecer la gobernabilidad de un país.

Una organización pública e inclusive las privadas de todo tipo, no pueden estar sujetas a las voluntades arbitrarias y discrecionales de las personas que llegan por méritos o por favores políticos —"a dedo"— a dirigirlas. Estas organizaciones, si bien son un constructo deliberado de la acción humana (Etzioni, 1986), están sujetas a un contexto social e histórico que justifica su razón de ser; así como también para que los contribuyentes y los órganos de control gubernamental acepten de acuerdo con la ley darle presupuesto para funcionar como tales o para el sector privado arriesgar capital. De lo contrario, el uso patrimonial de los recursos públicos y la primacía de intereses partidarios por encima de los derechos ciudadanos podría acarrear sanciones penales y de desprestigio público.

El desafío entonces es institucional, sin dejar de lado la contribución que otorga el personal calificado a su fortalecimiento. Desde la perspectiva neo institucional se demuestra que no se requiere que el momento político, en crisis o estable; el desenvolvimiento económico, saneado o en déficit, y el capital social, débil o fuerte, que muestra la confianza ciudadana para el respeto y reproducción de las reglas de juego, determinen la capacidad de las organizaciones para desempeñar su rol institucional con efectividad.

Si bien las contingencias del contexto pueden ser adversas o favorables, las organizaciones deben mostrar su capacidad de gestión en tres momentos: i) cerrarse o protegerse de las amenazas del entorno, ii) adaptarse en el presente, pero especialmente prepararse para el futuro frente a los cambios socioeconómicos, políticos, y tecnológicos que se evidencian producto de la pospandemia y de la globalización; y iii) ser flexibles a través de estrategias y habilidades organizativas para aprovechar lo mejor posible las oportunidades que la coyuntura ofrezca (Bobadilla y Del Águila, 1998; Bobadilla, 2004; Mintzberg, 1999).

Una organización no puede depender de personas y menos de líderes mesiánicos, una organización depende de la fuerza de sus reglas basadas en procesos, sus propuestas con logros efectivos y su cultura interna que oriente a sus miembros a desempeñarse con probidad e integridad, comprometidos con los objetivos institucionales, la legitimidad y el reconocimiento que ello conlleva. Las debilidades del marco jurídico para controlar y sancionar comportamientos trasgresores y corruptos, la primacía de intereses personales o de grupo frente a los objetivos comunes, entre otros de naturaleza anómala, ponen en crisis la estabilidad y credibilidad de las instituciones públicas (INEI, 2020).

Percepción de la empresa sobre la organización para la gestión de conflictos socioambientales

Con el nacimiento del capitalismo, la conformación de la empresa como institución orientó todos sus esfuerzos humanos, económicos y tecnológicos a las demandas del mercado, ya sea respondiendo a las necesidades de los potenciales clientes o moldeando dichas necesidades a los productos que deseaban ofertar. En sus orígenes no estaba entre sus prioridades la incorporación de temas vinculados a resolver las externalidades negativas que generaban en el campo social —comunidades o poblaciones— ni ambiental —recursos

naturales—: y, por lo tanto, estas variables no formaban parte de sus estudios de mercado, ni de los requerimientos organizativos que necesitaban implementar como parte de la ejecución de sus planes de negocio (Monge, 2012).

En ese sentido, el diseño de sus modelos organizacionales normalmente no demandaba que la estructura orgánica contemplara áreas de gestión social, ni ambiental. El tener que contratar profesionales provenientes de las ciencias sociales o ambientales dependía de las exigencias del marco legal de los países en donde las corporaciones deseaban invertir. Lo social, en todo caso, se circunscribía al campo del bienestar del personal contratado por la empresa cuando finalmente se legalizó la jornada de las ocho horas que reconocía los derechos laborales de la clase trabajadora a finales del siglo XIX en los países desarrollados y a inicios del XX para el caso peruano.

A partir de las protestas sociales de las diversas comunidades afectadas por el modelo minero y el reconocimiento de estas luchas por parte del marco legal público, especialmente en el ciclo que se originó a partir del *boom de los commodities* en los noventa, los aspectos vinculados a lo social y ambiental fueron explícitamente incorporadas en las estructuras organizacionales de las corporaciones mineras. Estos nuevos diseños apostaron por diversos modelos para prever los conflictos. Un modelo inicial fue contratar a las ONG con presencia en el territorio donde intervenían u otras de prestigio y de alcance nacional e internacional para encargarles los asuntos sociales y de relacionamiento con la comunidad.

Otra opción fue la creación de una organización de desarrollo con un *modus operandi* e identidad similar a la de una ONG tradicional, que se encargaría del trabajo de relacionamiento con las familias afectadas a través del diseño e implementación de proyectos de desarrollo[8]. Una tercera opción muy usual en las corporaciones

[8] Casos emblemáticos como la Asociación Los Andes de Cajamarca financiada por Yanacocha, conocida a nivel nacional por sus siglas ALAC, y la Asociación Áncash fundada y financiada por Antamina y que en la actualidad ya no funciona.

mineras es ofertar fondos concursables a través de un fideicomiso a organizaciones del territorio, no solo a las ONG, que puedan presentar proyectos que beneficien a la comunidad. Por último, la incorporación en los organigramas de las empresas mineras de las áreas de relaciones comunitarias, ambientales, de RSC o de gestión social —aunque no necesariamente fue así y en ese orden—, donde finalmente se formaliza la necesidad de contar con profesionales de las ciencias sociales o especialistas en dichas temáticas con formación diversa tanto a nivel de pregrado como de posgrado.

En la actualidad no se puede afirmar que estas cuatro opciones son excluyentes o una es una versión mejorada de la otra. La decisión sobre la mejor alternativa organizacional posible responderá y dependerá de la realidad social, económica y política del territorio en el cual se realice la inversión minera. En ese sentido, las cuatro opciones pueden ejecutarse indistintamente, combinarse en diferentes momentos de su trayectoria institucional o simplemente descartar unas para elegir otras y quedarse con aquella que resulte más efectiva.

Las empresas, a diferencia de las entidades públicas, aplicarán una evaluación costo-beneficio para optar por el modelo que mejor le convenga económicamente y no por eso lo social deja de ser importante en sus políticas y principios como corporación nacional o internacional. Es importante recordar que estas organizaciones se encuentran en el mundo de los bienes públicos concesionados y por lo tanto el criterio de rentabilidad no se puede soslayar, aunque asuman estrategias de valor compartido como hemos venido explicando en las secciones pertinentes de la presente investigación (Porter y Kramer, 2011).

A continuación, se explican desde la experiencia de los directivos de la empresa entrevistados, las formas cómo la industria extractiva se organiza para el relacionamiento con las comunidades y la gestión de los conflictos, reconociendo diferencias entre estas formas de organización y cómo desde estas se busca prever y enfrentar los conflictos sociales y ambientales.

Estructuras organizacionales en las empresas mineras para el relacionamiento con las comunidades y gestión de conflictos socioambientales

Las empresas extractivas tienen distintas formas de organizarse para el relacionamiento con las comunidades en el ámbito de influencia, así como para la resolución de conflictos socioambientales. Las estructuras organizacionales de dichas empresas, en la actualidad, necesariamente deben tener gerencias dedicadas a abordar los temas ambientales y sociales. La función principal de dichas áreas es diseñar e implementar estrategias de vínculo con las comunidades afectadas por la inversión minera, evitando que los conflictos escalen a una magnitud que ponga en peligro la vida humana y los activos de la corporación. El reto mayor de los profesionales que trabajan en dichas áreas es por lo tanto prever, controlar y mitigar la irrupción de conflictos socioambientales.

> Aspecto social:
>
> En el grupo Aruntani La función de prever los conflictos lo tiene la Gerencia de Relaciones Comunitarias, en conjunto con otras gerencias; por ejemplo, paralizan un tajo, si es un tema se activa el Gerente de Relaciones Comunitarias, el de Medio Ambiente, el Gerente Legal y el Gerente General que están en Lima, van a la zona y se quedan hasta que puedan solucionar el inconveniente, aunque ahora por pandemia no van.
>
> Aspecto ambiental:
>
> En el EIA están la evaluación de los posibles impactos al medioambiente. En el caso de Apumayo ya está trabajando hace muchos años el tema ambiental, se ven los componentes críticos como el caso del botadero, que genera agua ácida, ese componente ha tenido varias denuncias del poblado cercano, hasta ha tenido una medida de paralización por la OEFA. (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Se implementó la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental para responder a esas tensiones que surgieron con la comunidad; tiene dos áreas: la social y ambiental y un área temporal, de asesoría jurídica. Antes solo existía un área de Relaciones Comunitarias. La actual gerencia es mucho más amplia ya abarca los temas del Estado, medioambiente y comunidad. Procesos administrativos involucraban al Estado; dentro de la gerencia había un área de medioambiente para garantizar los protocolos del Estado. El responsable de la relación con el Estado es el Gerente de Responsabilidad Social y Ambiental, con el apoyo de Asesoría Jurídica. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

A nivel de las jerarquías propias de cualquier estructura organizacional, dichas gerencias sociales suelen encontrarse dentro de otras que, a su vez, obedecen a una dirección de mayor poder de decisión.

> La Gerente de Operaciones es el de mayor grado jerárquico, luego viene la Gerencia la de Seguridad Interna y la de Responsabilidad Social y Ambiental. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

> [En las empresas extractivas] Hay una capa intermedia, entre lo social y el Gerente General. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

A través de las gerencias sociales es que se despliegan mecanismos para prever y atender los conflictos socioambientales, como lo muestran los siguientes testimonios.

> [...] hay una Gerencia de Sostenibilidad, a su cargo están agentes de gestión que están en Lima que se encargan de ver el tema de los conflictos. Hacen un mapeo y reporte semanal de conflictos, que luego son evaluados por personal que está en Lima y son retroalimentados por la Gerencia Social, en las reuniones dos veces por semana, con la Vicepresidencia. Esto les da insumos para ver cómo abordar los conflictos que van surgiendo. La Gerencia Social se encarga de comu-

> nicarse con la comunidad, tener información necesaria y veraz para analizar los posibles conflictos en un comité y ver cómo abordarlo. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

> Tienen un plan estratégico de Gestión Social que se hace anualmente, trabajan primero con un plan general que cada año se elabora y luego lo especifican con mayor claridad para poder medir su aporte [...]. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

De otro lado, y siendo un tema difícil de delimitar, algunas empresas hacen una distinción dentro de las gerencias sociales aludiendo al área o gerencia de relaciones comunitarias y de otro lado al área o gerencia de responsabilidad social.

Es cierto que las confusiones con respecto al rol que deben cumplir estas oficinas pueden originarse porque todas las divisiones que puedan existir alrededor de las gerencias sociales pueden compartir un objetivo común: construir relaciones de convivencia pacífica entre la comunidad y la empresa. Sin embargo, a nivel de los medios (estrategias y acciones) pueden tener distintas formas de llegar al objetivo, dependiendo de las políticas corporativas y el contexto sociopolítico territorial donde trabaja la corporación.

> Las áreas de relaciones comunitarias gestionan los convenios, implementan programas, analizan los *stakeholders*, compromisos con el Estado, plan de desarrollo, de concertación, EIA, de reubicación. El área de Responsabilidad Social, gestionan los compromisos que la propia empresa asume por su voluntad, por su política, que es un dar algo más. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Otro modelo organizativo más actual para las gerencias sociales es el territorial. Este consiste en distribuir las áreas de acuerdo con el espacio geográfico de intervención y el tipo de población con la cual interactúan, subordinando o desapareciendo el modelo organizacional por temáticas que caracterizó la relación con las comunidades, por ejemplo, salud, educación.

> La mayoría de las empresas mineras utiliza una estructura territorial del relacionamiento comunitario, en donde se designa un área, en vez de una temática. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

Las empresas extractivas que tienen una mejor imagen corporativa y de mayor alcance a nivel de inversiones a favor de la gobernabilidad y el desarrollo social de los territorios, han logrado que sus gerencias sociales se conviertan en referentes para otras organizaciones similares, como es el caso de la empresa Quellaveco y Antamina.

> Estructura organizacional: Vicepresidencia de Asuntos Corporativos, tienen varias gerencias: Gerencia de Desempeño Social, dentro de ella está: la Gerencia de Relaciones Comunitarias del yacimiento, donde está la represa de Vizcacha y la zona de Moquegua y El Tambo; Superintendencia Socio Ambiental; Gerencia de Relaciones Institucionales; Gerencia de Desarrollo Social o Gerencia de Desarrollo Socioeconómico. En cada área hay responsables, supervisores, especialistas de campo. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

> Tiene dos instrumentos de gestión y fortalecimiento institucional: comité de desarrollo y comité ambiental. Todas las comunidades cercanas tienen ambos comités y funcionan permanentemente. Estos comités se reúnen mensualmente, la agenda es el seguimiento a los proyectos de desarrollo en la zona. Ejemplo, la comunidad Santa Cruz hace seguimiento a proyecto agropecuario, forestal, de mejora de la posta de salud, etcétera. Ahí van apareciendo evaluaciones del proyecto y necesidades. Las reuniones no siempre son tranquilas, pero detrás de todo eso, la comunidad se da cuenta que hay un relacionamiento permanente y evaluado. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Finalmente, y tal como se ha venido argumentando, existen diferencias entre las empresas en lo que respecta a la organización para la gestión de conflictos socioambientales. Estas diferencias dependen de i) la complejidad de los territorios, ii) la importancia de la

población por su relación de cercanía o lejanía con la infraestructura minera, iii) el interés por mantener relaciones de colaboración con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil, especialmente dirigentes, que desde el análisis político que hace la empresa son claves para ganar confianza en el territorio y darle mayor viabilidad social a la inversión.

> Diferencias: En Canarias, es más difícil hacer temas de responsabilidad social porque ellos se orientan más al convenio nada más. En cambio, en el grupo Argani, hay más temas de responsabilidad social, porque hacen más cosas, hacen caminos, restablecen compromisos, mandan camionetas a las comunidades para hacer manteamiento de trochas, jalan agua, tubería, ellos son más desprendidos. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Pasados treinta años desde la irrupción del *boom de los commodities* que dio inicio al actual ciclo de inversión minera y por lo recogido en las opiniones de nuestros informantes, la gran y mediana industria minera incorporan lo social en los planes de negocio y en virtud de ello lo normalizan en sus organigramas, pero también en sus procesos de coordinación y comunicación, convirtiéndose en un eslabón fundamental en la cadena de producción industrial. No obstante, en ese eslabonamiento se presentan diversos problemas que pueden generar disputas y tensiones entre las áreas productivas y sociales, pues la velocidad y el manejo del tiempo en la planificación del área productiva son muy diferentes a la gestión del plan de relacionamiento con la comunidad.

En las entrevistas surgieron opiniones sobre la necesidad de que las gerencias sociales, si es que oficialmente se les reconoce como tales, tengan un nivel de poder parecido a las gerencias de producción y comercialización; pues formal e inclusive informalmente la percepción es que el tema social en los hechos no tiene la importancia debida, y, en consecuencia, no se reconoce visiblemente su contribución a la generación de valor para la corporación, comparado

al aporte visible de las gerencias directamente relacionadas con la producción y las ventas. Estas últimas, y debido a la tradición institucional de las empresas, son consideradas las áreas claves para la rentabilidad y sostenibilidad de dichas organizaciones y no solo las extractivas. Esta mirada forma parte de la cultura y paradigma mental de quienes trabajan en entidades grandes, medianas y pequeñas con fines lucrativos.

La incorporación oficial de la problemática social en las entidades orientadas al mercado y la rentabilidad es muy reciente en el caso peruano e inclusive latinoamericano. Si bien los enfoques de RSC ganaron mayor presencia en los países desarrollados, principalmente luego de la segunda guerra mundial, en nuestra región estos temas empezaron "tímidamente" en los ochenta, se ampliaron en los noventa, pero es en el presente siglo donde se institucionaliza y forma parte de la racionalidad empresarial.

Estos cambios institucionales se hacen evidentes en los estudios de mercado y los planes de inversión donde se muestra la necesidad de incorporar la variable social y sus efectos, pues es clave para saber si el negocio es rentable o no vale la pena arriesgar capital. Hoy en día se conoce que los costos que implica poner en marcha una gestión orientada al bienestar de la comunidad impactada son: i) contratar personal altamente especializado y que tenga competencias reconocidas profesional y laboralmente para diseñar e implementar estrategias efectivas para la resolución de conflictos, ii) contar con infraestructura y tecnologías —por ejemplo, sistemas de información— adecuadas a sus necesidades, para cumplir a cabalidad la función encargada; y, iii) recursos económicos considerables que en las actuales circunstancias no se puede dejar de costear. Esto es solo a nivel interno de la organización.

En el entorno social donde la empresa generará un conjunto de externalidades negativas que deben ser controladas, se deberían añadir importantes recursos para evitar o mitigar los posibles conflictos que originará el modelo de inversión; reconociendo que diversas demandas de la población son legítimas y requieren ser

atendidas con prontitud y eficiencia. Desde infraestructura de diverso alcance como canales de riego, carreteras, escuelas, hospitales, pasando por el financiamiento de proyectos productivos para reactivar la economía local, hasta la puesta en marcha de servicios educativos y de salud, entre otros, son típicos ejemplos de lo que hoy hacen las empresas mineras con sus recursos para ganar el reconocimiento de su marca y demostrar que son responsables socialmente. Los costos o inversiones que hoy en día implica lo social como decisión de política corporativa viene modificando la cultura; y, por lo tanto, la mentalidad de quienes trabajan en las empresas en general.

Se está muy lejos de lo que hasta hace poco los seguidores de Milton Friedman sostenían señalando que lo social no le corresponde a la empresa sino al gobierno, para eso las corporaciones de todo tipo pagan impuestos y en consecuencia su función social radica en cumplir sus compromisos con el Estado y satisfacer las diversas demandas de los ciudadanos con productos de calidad y a precios justos (Friedman, 1962). ¿Por qué esta premisa aparentemente racional y lógica, pues los roles privados y públicos no se deben confundir ni relativizar, finalmente no caló en el comportamiento institucional, especialmente de las grandes empresas y de alguna manera en las medianas y pequeñas también? La respuesta es que el sistema capitalista expresado en su actor más importante, la empresa, si no se hace responsable de la gobernabilidad del país y de los territorios en los cuales impacta, su inversión es insostenible. Esto no lo aprendieron por propia reflexión, cual "acto de contricción", sino por la cantidad de conflictos que pusieron en un riesgo muy alto su inversión y les trajo pérdidas económicas cuantiosas.

La ausencia de la mirada social en el siglo pasado e inicios del presente en la industria minera trae a colación los comienzos del capitalismo en la era de Karl Marx, en el siglo XIX, cuando en su obra maestra El Capital elabora una descripción de las condiciones laborales de los obreros en plena revolución industrial, mostrando la situación paupérrima de la vida del trabajador en dichas industrias (Marx, 2014 [1867]). Es con el reconocimiento de los derechos

laborales de la clase obrera, y campesina; la democratización del sistema capitalista liberal, reconociendo a los partidos socialistas y comunistas que supuestamente los representaban, y el incremento de la productividad debido al desarrollo tecnológico que permitió la aparición de la economía de escala y en consecuencia el abaratamiento de los precios de diversas mercancías; que de alguna manera cambia el rostro del sistema capitalista (Hobsbawm, 1998).

Este se fortalece a partir del nuevo proceso productivo que logra una mejora en los salarios e incrementa la demanda de las anteriormente identificadas como clases desposeídas, mejorando en los hechos su calidad de vida. Pero es con la institucionalización del Estado de bienestar con la educación y salud gratuitas, sueldo por desempleo, entre otros derechos, que el sistema económico y político capitalista logra un primer e importante triunfo frente a la arremetida de los países socialistas que apostaban políticamente por ampliar su modelo estatista a escala mundial. Oficialmente el *socialismo real* se desmorona con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la Unión Soviética (URSS) en 1991.

La *caída* de un sistema político evidentemente no se refiere al "fin de la historia" (Fukuyama, 1989), sino a la mitigación de los conflictos derivados de la relación capital-trabajo al menos en los países capitalistas desarrollados; en los subdesarrollados esta tensión prevalece, dependiendo del sector laboral. En la actualidad, el sistema capitalista y la economía social de mercado enfrentan nuevas tensiones como es la *contradicción* capital-naturaleza. Dicha tensión y su alcance se expresan indudablemente en los nuevos modelos o estructuras organizacionales que se vienen diseñando e implementando tanto en el Estado como en las empresas, aspectos relevantes para el análisis sociológico[9].

[9] Para mayores referencias sobre las reformas que el capitalismo viene asumiendo para adaptarse a los actuales desafíos del mundo global son interesantes los textos de Luis Reygadas (2021) y Charles Hampden-Turner y Alfons Trompenaars (1995).

Coincidencias y diferencias entre Estado y empresa en la organización para la gestión de los conflictos socioambientales

En esta subsección acerca de la organización para la gestión de conflictos socioambientales, tanto los funcionarios gubernamentales como los directivos de las industrias extractivas entrevistados nos señalaron la existencia de acciones conjuntas entre el Estado y la empresa, tal como se muestra en la Tabla 10 a continuación.

Tabla 10. Comparación Trayectoria Institucional Pública y Privada referido al Momento 2. Funcionamiento o capacidades de gestión frente a los conflictos socioambientales (Transformación)

Variable: organización para la gestión de conflictos	
Estado	**Empresa**
1. Organización (multi)sectorial y descentralizada 2. Desarticulación entre instancias u organizaciones estatales 3. Ausencia de un enfoque preventivo en la organización y gestión del conflicto socioambiental 4. Influencia de la inestabilidad política en la efectividad de la gestión pública del conflicto socioambiental	1. Estructuras organizacionales para el relacionamiento con las comunidades y gestión de conflictos socioambientales: gerencias sociales y gerencias ambientales

Fuente: Elaboración propia.

Los actores gubernamentales identifican que la organización estatal para la gestión de los conflictos es sectorial y descentralizada, y que los principales obstáculos o límites son: la desarticulación estatal, la

ausencia de un enfoque preventivo y la inestabilidad política. Los representantes de las empresas describieron que tienen distintas formas de organización para el relacionamiento con las comunidades de la zona de influencia y la gestión de conflictos. Generalmente estas empresas suelen abordar estos asuntos a través de sus gerencias sociales y ambientales.

Resulta evidente que la estructura organizativa del Estado ya sea para el tema de conflictos u otra problemática a nivel público, resulta mucho más compleja que la que pueda diseñar una organización empresarial en particular. El alcance de las políticas que el Estado está obligado a impulsar exige diseñar una estructura de alcance nacional y descentralizada que incorpore el criterio de subsidiaridad, entre otros aspectos relevantes que no necesariamente son homogéneos ni coherentes, sino más bien manifiestan un conjunto de tensiones y contradicciones propias de una institucionalidad débil. Por el contrario, las empresas tienen un alcance territorial más focalizado y sus modelos de gestión se circunscriben a los territorios donde intervienen.

El proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos

La toma de decisiones es uno de los componentes más importantes en la gerencia de bienes y servicios tanto públicos como privados. El ejercicio de la acción de decidir la tienen todas las personas en su vida cotidiana, pero el nivel de responsabilidad que está detrás de dicha acción en un contexto organizado ha motivado la atención de las ciencias sociales en general, por el conjunto de consecuencias que devienen en impactos favorables o negativos en la institucionalidad interna y en el entorno de las empresas o de las entidades públicas.

Para la presente investigación se priorizaron tres aproximaciones teóricas que intentan comprender las bases psicológicas, individuales, y estructurales, organizacionales y sociales, del proceso que está detrás de una decisión de impacto socioeconómico y político.

La primera corriente y tal vez la más conocida es la del ser humano racional, que proviene de la perspectiva de la economía neoclásica. Las personas que toman decisiones tienen información suficiente, preferencias y objetivos claros en relación con varias problemáticas que deben ser resueltas a través de una elección costo-beneficio. Esta elección se enmarca en diversas opciones o escenarios con sus respectivos efectos y permite a los individuos elegir la que más les convenga, dando por sentado que el proceso detrás de la decisión apunta a la maximización de los beneficios económicos, pero también sociales e inclusive de alcance político (Powell y DiMaggio, 1999).

Las críticas a este enfoque decantan de la segunda corriente teórica denominada 'Modelo de contingencia organizacional y racionalidad limitada', desarrollada por March y Simon (1959). Desde una perspectiva conductista o del comportamiento humano sostienen que la racionalidad en los hechos es limitada, pues la información sobre la realidad que se debe decidir siempre será insuficiente, y, por lo tanto, sus consecuencias no pueden ser controladas en su totalidad. Esto genera una situación en la cual la optimización no es posible. Las diversas secuelas de un abanico de opciones son muy difíciles de anticipar o prever, tal y como los seguidores de la economía neoclásica sostienen. Por el contrario, el mecanismo de decisión se orientará por aquella elección que sea más satisfactoria, donde la maximización aspirada por los individuos racionales en los hechos no existe.

En ese marco de elección, los autores sostienen que pueden existir cursos de acción para la toma de decisiones programadas que se basan en mecanismos o procesos estandarizados con protocolos que agilizan las decisiones y ahorran costos de transacción. Para ello es importante reconocer cuáles son aquellos procesos que se pueden programar y hacer más eficiente la toma de decisiones, donde el uso de la tecnología informática es fundamental.

No obstante, para aquellos problemas sociales económicos o políticos que estén fuera de control de la voluntad del decisor se apelará a las llamadas 'decisiones no programadas', las cuales a través

de diversas herramientas que simplifiquen la información (por ejemplo, análisis estratégico FODA, análisis de involucrados, entre otras), podrían ayudar a reducir la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones tomadas, siempre en una lógica de respuesta satisfactoria y de racionalidad limitada.

Esta última forma de decisión no programada, desde la perspectiva de las ciencias económicas y políticas, nos conduce a la última corriente teórica sobre la toma de decisiones, el llamado modelo político que propone situar la decisión en función de campos de interacción entre actores con poder y desde una perspectiva estratégica evaluar cómo la decisión tomada afecta al interlocutor directo y a los terceros involucrados, pero especialmente enfocarse en las posibles respuestas de los afectados por la decisión. Los campos de interacción e interdependencia pueden situarse en el libre mercado de competencia cuando las partes están incomunicadas (dilema del prisionero) en contextos institucionales estables y estructurados, incluyendo aquellos en los cuales existen mecanismos reconocidos por el Estado que faciliten e intermedien en la negociación y el diálogo (Ramírez, 2005).

Para la sociología organizacional los procesos de toma de decisiones se mueven en campos sistémicos (formales) y estratégicos (agencia individual), que se interconectan a través de los juegos de poder entre actores. Desde este choque entre lo estructural, ya sea organizacional o del entorno social, y la acción intencional de los individuos es que se va reconociendo e identificando la dirección que deben tomar las decisiones, a quiénes benefician y a quiénes afectan (Crozier y Friedberg, 1990).

En resumen, una vez tomada la decisión es fundamental ponerla en marcha, pues la inercia o la rutina no serán suficientes para lograr el propósito de la misma, y lo más importante es conocer sus efectos y asumir los costos sociales y económicos que se deriven en un determinado ámbito de acción (Pfeffer, 1981). Las decisiones en sí mismas no son malas o buenas, eficaces o ineficaces al momento de tomarlas, pues se supone que previamente ha existido un proceso de

análisis para ver la mejor elección, racional y limitada. La evaluación o calificación de la decisión tomada es posterior, es decir se sabrá con certeza cuán buena fue por las consecuencias de la misma. Si los impactos son positivos se aprovecharán los efectos favorables para alcanzar los objetivos previstos. Si, por el contrario, los resultados de la decisión no fueron los esperados, entonces se tendrán que asumir las implicancias para la organización y sus decisores. Luego volver a pensar un nuevo esquema de decisión que mitigue sus efectos y especialmente los costos que ello implicó.

En las entrevistas, los funcionarios públicos sostuvieron que la estructura organizativa estatal, sectorial o por competencias funcionales, condiciona la toma de decisiones en la gestión de conflictos, pero es la desarticulación del modelo de gestión del Estado lo que genera condiciones desfavorables. Por su parte, los representantes de las empresas mineras señalaron que la toma de decisiones para la resolución de conflictos recae en las gerencias sociales, que además coordinan con otras gerencias o delegan de acuerdo a su magnitud.

Percepción de funcionarios del Estado sobre el proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos socioambientales

Los entrevistados señalan que la toma de decisiones en la gestión de conflictos se ve influenciada por la estructura orgánica de la entidad gubernamental. Precisan además que la desarticulación entre sectores públicos impide una ordenada, efectiva y adecuada toma de decisiones.

La toma de decisiones en el modelo de gestión por competencias funcionales

La respuesta o intervención del Estado en la gestión de conflictos socioambientales depende de la magnitud de estos. Para ello se organiza a través de la PCM, los ministerios, y los gobiernos locales, evidenciando que el proceso de toma de decisiones se realiza en

correspondencia con la competencia funcional de cada entidad. Los entrevistados ilustran esta dinámica a continuación.

> Asuntos de orden público son competencia del MINTER.
>
> Asuntos con vulneración de derechos, son competencia de Defensoría del Pueblo recoger los casos y registrarlos, así como registro de conflictividad.
>
> Asuntos que tengan que ver relación directa con la gobernabilidad en una jurisdicción específica, puede haber afectación del orden público o vulneración de derechos, son competencia de PCM. Lo que tenemos que asegurar es que haya provisión de bienes y servicios que no afecten a terceros y que pueda haber un clima de paz social. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)
>
> Depende de la problemática: si es de atención de la autoridad local, una municipalidad, el GORE coordina con esas entidades para buscar la solución al problema; si compete al gobierno regional, se tiene que buscar la forma de solucionar, que es una atención técnica, un monitoreo, análisis, pruebas, trabajo de campo de gabinete, que busquen una solución de manera técnica, no por amiguismo o afinidad o favorecer a ciertas personas; gobierno central, se busca la solución en entidades nacionales. Se busca la articulación interseccional de los sectores inherentes al proceso que haya generado la controversia. (Gestión del Medio Ambiente, Gobierno Regional de Cajamarca)

El modelo organizacional por competencia funcional es tradicionalmente la forma como el Estado interviene para cumplir su rol como institución. La base de este modelo sostiene que las sociedades modernas, a diferencia de las premodernas, dividen su trabajo por especialidad, de tal manera que la concentración en un solo campo temático logre una labor más efectiva (Drucker, 1994).

En virtud de ello, los recursos económicos gubernamentales también se invertirán con mayor eficiencia. Al estar concentrados en un conjunto de acciones específicas por especialidad no habrá doble inversión y el presupuesto no se duplicaría pues existe una

sola entidad pública para enfrentar una problemática. Las demás entidades por ley no podrán invertir tiempo ni medios financieros. El supuesto detrás de este modelo es que las entidades de gobierno se complementan "de manera natural" a través de lo que el sociólogo francés Durkheim denominó "la solidaridad orgánica" (1987).

Sin embargo, según los funcionarios entrevistados la realidad demuestra lo contrario, tal y como sucede con el supuesto beneficio del libre mercado y su famosa metáfora de "la mano invisible" o el "*laissez faire laissez passer*" (dejar hacer dejar pasar). En los hechos, sin el rol vigilante y supervisor del Estado y de la sociedad organizada, la primacía de la racionalidad utilitarista podría destruir las bases del acceso y uso de los bienes comunes, repercutiendo con ello en la integración y la convivencia social sobre la gestión de los mismos (Sen y Kliksberg, 2007).

Igual viene sucediendo con los mecanismos de toma de decisiones por competencias funcionales. Si los problemas a resolver son complejos y multicausales, entonces las decisiones a tomar sobre los mismos deberían ser coordinadas o mínimamente articuladas bajo el liderazgo del ente con mayor poder y responsabilidad política: la PCM.

Efectos de la desarticulación del modelo de gestión pública en la toma de decisiones

Como se viene sosteniendo, en diferentes aspectos de la administración pública existe una desarticulación entre las entidades estales en lo que respecta a la gestión de conflictos socioambientales. En consecuencia, las diversas organizaciones del Estado vinculadas por función a la mitigación de las externalidades negativas que genera la industria minera, no logran coordinar adecuadamente los mecanismos de toma de decisiones. Este hecho afecta, directa o indirectamente, la capacidad resolutiva del aparato público como institución para enfrentar con mayor eficacia los efectos e impactos de este tipo

de conflictos en la gobernabilidad de los territorios donde existe inversión minera. A manera de ejemplo se puede señalar que, a nivel del Poder Ejecutivo, los ministerios tienden a abdicar de la función mediadora en los conflictos, dejando la toma de decisiones a la PCM. La primera reacción es refugiarse en sus competencias y esperar la reacción de la entidad de mayor jerarquía.

> La Secretaría de gestión social y diálogo de la PCM intenta coordinar con los otros sectores que tienen sus unidades de conflicto, tengan o no. El rol de la PCM es articular. Qué ha pasado: 1) Los otros sectores abdican y dicen que todo esto atañe a la PCM, dicen que si la PCM tiene un sector de diálogo que se encargue. Ejemplo, 2019, una reunión que era presidida por el Viceministerio territorial y estaba cada sector para coordinar estrategias y manejo de conflictos, se fue degenerando hasta que vino el viceministro y no había directores en la mesa, solamente especialistas, consultores; el viceministro estaba preguntando por posibles conflictos con agricultores azucareros y un especialista, no director, del MINAGRI dijo que hicieron una Mesa de diálogo y que la PCM se encargue. (Subsecretario/a de Gestión de conflictos, PCM)

Los ministerios también tienen la necesidad de fortalecer las oficinas de gestión social, incrementando su capacidad y poder en los procesos de toma de decisiones pertinentes y oportunas. Para que esto suceda es fundamental contar con el respaldo político y así las decisiones tomadas por dichas áreas sean reconocidas como válidas y legítimas.

> La primera línea la tiene la oficina de gestión social en todos los ministerios, estas oficinas necesitan contar con el respaldo político de los ministros y viceministerios, si no tiene ese respaldo, los compromisos que asuman no se van a cumplir. Ha sido un proceso gradual, cada vez la alta dirección se ha ido interesando más en los conflictos sociales. Ahí se necesita gente especializada para ayudar que los conflictos desescalen, una mala práctica que se ha asumido es llamar al presidente de la república o ministro, pero eso no está bien, por-

> que son las instancias a las que le competen el conflicto, sus oficinas de gestión social son las encargadas en resolverlo; si no se queman etapas. La población tiene que sentir y entender que el personal de gestión social tiene el respaldo suficiente, eso se percibe si el mensaje es transmitido por el ministro. Por ejemplo, las comunidades demandaban la presencia del ministro y se les comunicó que había designado a un encargado de su confianza para hacerlo y ese era el gestor social y las comunidades lo aceptaron y negociaron con él. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo- PCM)

Asimismo, los entrevistados mencionan que existen tensiones en el proceso de toma de decisiones donde intervienen el gobierno nacional y los gobiernos regionales. La resolución de conflictos socioambientales requiere mejorar la coordinación entre ambos niveles de gobierno a partir de la institucionalización de mecanismos de gestión que eviten o combatan la atomización en la intervención pública.

> Esas tensiones [entre el Gobierno nacional y regional] se expresaron en los procesos de zonificación ecológica y ordenamiento territorial en Cajamarca. Hay tensiones, un ejemplo es Conga con la posición de oposición del gobernador regional en el 2012. Incluso, desde la sociedad civil hay un tema de decisión del territorio, pero la Constitución es clara y es competencia del Estado. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

> La propuesta política era tener un sistema en el cual los gobiernos locales y regionales estuvieran incluidos. En el 2013, 2014, tuvieron una experiencia con ocho gobiernos regionales, en donde les ayudaron a construir su equipo de gestión de conflictos, hicieron un convenio y los gobernadores regionales tuvieron la voluntad de sacar las cosas adelante, en Arequipa, Apurímac, Huancavelica, Junín, Cajamarca, Moquegua, Puno. La experiencia más bonita es la de Moquegua, Mesa de diálogo de Quellaveco con Vizcarra. En la época del presidente Ollanta Humala se avanzó bien, pero hasta ahora esa valla no ha podido ser superada, ahora están estancados, también por la cri-

> sis política. Todo eso se ha ido perdiendo porque la ley de descentralización no les da facultades a los gobiernos regionales para destinar recursos, esa era la gran limitación que tenían. Tuvieron que buscar un recodo con la administración de la paz para que puedan cumplir su función. Eso tiene que resolverse, dotarse de una política nacional para que se corrijan esa desarticulación. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial, PCM)

Por lo recogido en los testimonios de los funcionarios públicos con una vasta experiencia desde el rol gubernamental sobre la toma de decisiones en la gestión de los conflictos socioambientales, se sostiene que las teorías que explicarían mejor este proceso son las referidas a la racionalidad limitada y al modelo político.

En efecto los problemas complejos que se derivan por la promoción de la inversión minera generan un conjunto de externalidades que son difíciles de controlar, así como anticipar las consecuencias, tanto las positivas como las negativas, en la cosmovisión y las ontologías de la población afectada.

Las reacciones sociales de los grupos organizados pueden tener diversas direcciones no esperadas que los modelos de prospectiva para la toma de decisiones no pueden inferir con certeza. Los escenarios y la información que sustenta las decisiones del Estado para tratar de enfrentar con éxito situaciones de tensión que derivan en conflictos, han mejorado notablemente en su capacidad técnica y en el acceso a experiencias a nivel regional, nacional y mundial, especialmente con la incorporación del *big data* y el nuevo marco institucional que regula dicha industria. No obstante, todavía se tienen que tomar en cuenta la variable incertidumbre e inclusive factores del azar, una vez conocidos los hechos, para tomar nuevas decisiones y tratar de mitigar en lo posible los efectos no deseados, especialmente aquellos que debilitan la viabilidad de la inversión.

A diferencia del sector empresarial, la mirada del Estado no se focaliza exclusivamente en un territorio en particular. Necesariamente la perspectiva pública debe tener presente el impacto nacional de

un conflicto, pues cualquier magnitud de este puede afectar no solo a las arcas públicas sino también a las propias comunidades y empresas. Si no se logra mitigar su impacto, este podría desencadenar un efecto multiplicador que generaría desconfianza para los diversos actores, por ejemplo, una mayor oposición a la minería o una paralización o menor inversión de los agentes económicos.

El esfuerzo del Estado por analizar y enfrentar la problemática de la minería desde una perspectiva sistémica e integrada es un trabajo que viene realizando de manera muy accidentada, con diversos retrocesos y avances. En cada gobierno puede haber voluntad política para plantear propuestas al respecto; pero la inestabilidad institucional del aparato público, aunado a la ausencia de políticas de Estado que las respalden, dejan este desafío inconcluso. Por lo recogido en la presente investigación, pareciera que las autoridades de turno sienten que es un esfuerzo muy a largo plazo e invertir recursos y tiempo en algo que en el ciclo electoral no traería muchos réditos, no genera los incentivos necesarios para salir del "círculo de confort" que hoy tiene la toma de decisiones basada en el diseño (atomizado) por competencias.

Tomar decisiones que contribuyan a lograr impactos en el largo plazo implica que el próximo gobierno o los subsiguientes se beneficiarían de los esfuerzos anteriores, sin el aparente reconocimiento de lo previamente hecho. A esto se agrega que los funcionarios sienten que invierten grandes esfuerzos para la búsqueda de una solución sostenible a la problemática, pero con el cambio de autoridades vendría un siguiente equipo de funcionarios que desconoce el proceso, dejando la propuesta o lo avanzado en *stand by* o simplemente se desecha por no compartir su enfoque o por discrepar de la misma.

En ese sentido, la práctica de abdicar o no asumir los costos que conlleva poner en marcha una decisión parecería una elección racional comprensible debido a las consecuencias políticas y legales que esta pueda tener para los funcionarios responsables, si fuera el caso que la decisión tomada escape a los escenarios proyectados deseados

e implique un conjunto de "daños colaterales" con las consecuencias penales que puedan generar.

El asumir las responsabilidades políticas y jurídicas de las decisiones que se toman, desde el momento que se pone una firma en un documento oficial, es una opción que se piensa muchas veces antes de hacerlo, pues por la experiencia de diversos funcionarios públicos esas decisiones por más evaluadas que hayan sido, en diversas ocasiones acarrean juicios penales de parte de los afectados. Esto puede significar largos periodos en los tribunales tratando de defender la decisión tomada, inclusive así no formen parte de la entidad gubernamental tendrán que seguir asumiendo los costos económicos y emocionales por los próximos diez años. En estos casos, el Estado simplemente abdicará o dejará de apoyarlos, salvo las excepciones que se contemplen en la ley, para lo cual el funcionario tendrá que contratar la asesoría o defensa legal.

La falta de respaldo político es otro factor importante, señalado por los entrevistados, que debilita la voluntad del funcionario para tomar decisiones y mantenerse en la actitud de esperar que otro asuma la responsabilidad. En diversos momentos y de acuerdo a la problemática a decidir, los funcionarios solicitan dicho respaldo; no obstante, en algunas ocasiones conseguirlo requiere de llegada a los actores con mayor poder. Por lo encontrado en esta investigación, esto no forma parte de un proceso formal, así exista la coordinación basada en algún protocolo.

Se requiere además formar parte de una red de confianza o un círculo de apoyo político. Esto permite ganar mayor seguridad en la decisión tomada, pues dicho respaldo primero permite obtener los recursos tangibles e intangibles necesarios para llevarla a cabo. En segundo lugar, tener la certeza de que la decisión tomada cuenta con el apoyo de la alta dirección, lo cual otorga mayor confianza en el proceso de implementarla, pues las contingencias propias de ejecutar una medida no solo vienen del entorno social, lo cual es esperable, sino que lo paradójico es que a nivel interno de la organización

pública se podrían encontrar tanto o más dificultades, burocráticas o hasta de celos personales, para llevar a cabo la propuesta.

El respaldo político sirve también para enfrentar con mayor eficacia las resistencias propias de un entorno impredecible y que por lo señalado no es fácil de controlar. En ese sentido, los acuerdos que se tomen con la población para prever o mitigar la escalada del conflicto requieren visiblemente de dicho apoyo. La población percibe que el funcionario de menor rango no tiene el poder que la decisión amerita y por lo tanto exigen la presencia inclusive del propio presidente de la república, lo cual complica aún más el proceso de toma de decisiones.

Este fenómeno es el que genera la pérdida de credibilidad de las autoridades regionales o locales cuando desean enfrentar los conflictos. En su caso inclusive los incentivos para abdicar a la solución de los mismos son mayores, pues la ley misma reduce o limita algunas facultades si se trata de grandes inversiones o tiene un impacto en infraestructura de interés nacional. Prima entonces el cálculo político costo-beneficio para intentar resolverlos, ya sea motivados por su genuino interés en la defensa de los derechos de la población y el ambiente o si en realidad detrás de esa defensa existen intereses particulares de diversa índole que son los factores que realmente motivan a estas autoridades a asumir los costos políticos en la toma de decisiones.

La necesidad del sistema gestión integral y la ley nacional que lo respalde es mucho más urgente en la relación entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales. No se trata solo de coordinar, se trata de construir una arquitectura institucional capaz de analizar y enfrentar los problemas de manera integral y holística para incrementar la efectividad de la respuesta pública.

Finalmente, en los últimos años se promueve una estrategia que podría resultar más eficaz que las basadas en competencias funcionales. Esta estrategia busca la toma de decisiones a partir de mesas de desarrollo o de diálogo, que incentivan el consenso entre las

entidades gubernamentales competentes, la población afectada y el sector empresarial.

Lo importante de este mecanismo es efectivamente tomar decisiones en relación a los acuerdos que posibilitan la paralización y el no escalonamiento del conflicto. Lo más significativo es hacer el seguimiento de la puesta en marcha de las decisiones tomadas, previendo si alguna no se ejecuta de acuerdo a lo planificado o resolviendo en el proceso las discrepancias entre los involucrados que se derivan de su implementación. El rol institucional del Estado como mediador, pero especialmente como garante de las decisiones tomadas, es imprescindible. Este puede ser uno de los componentes claves del futuro sistema de gestión de conflictos socioambientales multiactor y descentralizado que reclaman los entrevistados.

Percepción de los directivos de las empresas mineras sobre el proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos socioambientales

El modelo de racionalidad limitada y el modelo político para la toma de decisiones también forman parte de las estrategias de las empresas para prever, pero sobre todo para buscar resolver los conflictos de manera sostenible en sus diversas magnitudes y alcances.

Resulta claro que este tipo de empresas priorizan sus elecciones en función de la población afectada directamente y recién en los últimos años han incorporado la mirada regional. Por lo tanto, su marco de acción se sitúa en este espacio territorial, diferenciándose claramente del espacio nacional propio de la mirada gubernamental.

Sin embargo, diversos conflictos sociales y ambientales alrededor del modelo extractivo han tenido no solo un impacto regional sino también nacional e inclusive internacional. Lo señalado anteriormente ha incentivado a las empresas a enfocar mejor las estrategias para la toma de decisiones.

Ello implicará necesariamente mayores costos políticos, e indudablemente económicos, pues no solo está involucrada la población

afectada sino también diversos movimientos vinculados a la ecología política o aquellos abiertamente en contra del modelo minero, dándoles mayores argumentos y evidencias para oponerse y demostrar su inviabilidad como palanca para el desarrollo de los países que cuentan con estos recursos.

En ese sentido, los incentivos de la empresa para encontrar y ejecutar mecanismos de decisión más eficaces, paradójicamente, son mayores que los que puedan tener las entidades del gobierno. Si se paraliza la inversión privada puede significar el cierre de la empresa, la pérdida de empleo y el desprestigio profesional de los altos directivos por la mala gestión que finalmente los podría excluir de un mercado laboral altamente rentable y competitivo.

La pérdida de recursos económicos y especialmente la legitimidad de la empresa es un costo social difícil de revertir; el caso de Yanacocha es emblemático al respecto. Por más esfuerzos que se hagan para restablecerse de las consecuencias de una mala decisión, los daños directos e indirectos son en algunos casos irrecuperables e inclusive con la consecuente posibilidad de perder todo el capital económico o una parte significativa de este; y eso es algo que afecta muy fuertemente a las empresas en general.

Por lo encontrado en las entrevistas, la toma de decisiones en las empresas extractivas especialmente para la prevención de los conflictos socioambientales recae en las gerencias sociales, dependiendo de su magnitud y alcance. No obstante, también se suelen tomar decisiones en conjunto con otras gerencias o delegarlas de acuerdo con su impacto en el entorno. Sin embargo, esto último no significa que se invisibilicen los niveles de autoridad al momento de tomarlas. Por último, se recoge que las gerencias sociales han ido ganando mayor importancia para las empresas en los últimos años.

Alcance de la toma de decisiones que involucra a diversas áreas de la empresa

Un grupo de entrevistados identificó que la toma de decisiones en relación a los conflictos socioambientales se realiza con la participación de otras gerencias de la empresa y la alta dirección. Dependiendo de la gravedad de las situaciones y el probable impacto negativo en la inversión, estas decisiones se tomarán con la mayor cantidad de involucrados.

No obstante, si su alcance es limitado y hay un mayor control sobre sus efectos, en el entorno se podrá delegar la decisión directamente a la gerencia competente. Esto se debe a que en la mayoría de los casos existe un protocolo que señala el procedimiento a seguir, así como delimita aspectos de delegación de responsabilidad a las diferentes gerencias y la forma en que deben proceder para tomar decisiones oportunas y pertinentes.

> Decisiones se toman generalmente democráticamente, las diferentes áreas participan en la toma de decisiones acerca de estrategias, excepcionalmente, la decisión es tomada por el experto social, pero finalmente la decisión final recae en el área de mayor jerarquía. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

> Cuando estalla un conflicto, dependiendo de su magnitud, se instala un comité de emergencia, al más alto nivel, con brazos operativos en campo a niveles intermedios. Tienen niveles de comité, aunque la mayoría de los conflictos han llegado como máximo a nivel Perú. El comité está integrado por el Director de la Unidad de Negocios, el Gerente de Relaciones Comunitarias, Gerente de la Operación en Lima, Jefe de campo y el área en medio ambiente. Se reúnen online. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, Proyecto Camisea en REPSOL)

> Se toman decisiones en conjunto, no individuales, Hay un equipo multidisciplinario, de todas las gerencias, entre todos toman la decisión, entre los cuales está el encargado de los temas sociales, junto con el directorio, las otras áreas, ingenieros, etcétera. Se analizan varios aspectos de la operación, ambientales, sociales, de gobierno, de Derechos Humanos, legales, de seguridad, prevención de pérdidas, en la salud de las personas. No es algo que la Gerencia Social manda un informe y otras personas toman las decisiones arriba. (Vicepresidente/a de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

Es claro que la racionalidad presente en las empresas mineras implica necesariamente que la decisión no puede ser tomada exclusivamente por la gerencia de mayor poder de decisión como usualmente sucede en la tradición institucional de las empresas convencionales.

Las externalidades negativas que no pudieron ser previstas en los planes de inversión de la empresa minera pueden tener tantas consecuencias impredecibles para que un directivo en el más alto cargo, solo con su buen criterio y experiencia demostrada, se atreva o quiera tomar la decisión sin contar con la participación de las demás gerencias. Esto sería asumir un estilo de gestión contraproducente e ineficiente que podría perjudicar seriamente a la organización, debido a la dimensión y complejidad que tienen los problemas sociales y ambientales.

Si se hiciera una comparación entre las decisiones que toman los directivos que trabajan en cualquier campo de la industria extractiva (minería, petróleo, gas, etcétera) con otros mercados convencionales de venta y compra de bienes y servicios, los primeros superan en grado de dificultad a otras ramas de la producción y el comercio.

La necesidad de una mirada multidisciplinaria, por ejemplo, de las ciencias sociales; el control de riesgos para las personas, el ambiente y otros; la magnitud de la pérdida de recursos frente a una inversión no viable; son solo algunos de los aspectos que hace de las organizaciones que explotan recursos naturales un campo de acción distintivo de otras ramas de la industria en general. Esto no pretende,

por supuesto, desmerecer la forma como toman las decisiones las industrias no vinculadas al mundo extractivo.

Toma de decisiones de acuerdo con la magnitud del conflicto

La toma de decisiones en conjunto no implica la desaparición de las jerarquías y los niveles de responsabilidad que les compete. De acuerdo con las funciones y procesos que correspondan a las diferentes gerencias, se puede delegar responsabilidad en diversos grados, pero no necesariamente autoridad.

Para ello existen las jerarquías o líneas de autoridad que permiten delimitar a quién corresponde asumir las consecuencias de la decisión tomada frente al directorio y principalmente frente a los accionistas. Dicha forma orgánica no impide que las decisiones que se tomen sean producto de un debate e intercambio de opiniones entre especialistas con diverso nivel de poder formal y responsabilidad en la estructura organizacional de la corporación.

Como ya se señaló, los entrevistados precisaron que las decisiones dependerán de la extensión e implicancias del conflicto. Si este tiene un alcance intermedio lo puede manejar determinada gerencia de acuerdo con el tipo de problemas presentados, pero si este conflicto puede potencialmente escalar en direcciones no previstas a nivel del entorno social, la gerencia de relaciones comunitarias o aquella destinada a generar vínculos con los actores claves del territorio tendrán un papel importante, siempre en coordinación directa con las gerencias o la gerencia de mayor poder de decisión.

> Según el grado de complejidad: si está solamente al alcance de la gerencia, interviene y lo resuelve; pero si es de envergadura y tienen que participar las otras gerencias, lo hacen. Los problemas son multidisciplinarios, por lo que el gerente de responsabilidad social y ambiental busca la participación de las otras gerencias, busca el consenso; informa a la gerencia general y repercute en toda la empresa ya que están comprometidas todas las otras gerencias. (Coordinador/a

de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

[Para atender un conflicto socioambiental] el área de relaciones comunitarias informa a la Gerencia de Operaciones y la Gerencia General, se les va construyendo los escenarios probables y deseables. Esas gerencias, a nivel de directorios van decidiendo. Con las demás áreas se organizan para ejecutar los compromisos y que no quede ningún pendiente para que la comunidad no diga por esto te estoy haciendo un paro, huelga, toma de mina.

Cuando aparece el conflicto, el área de relaciones comunitarias es la que se encarga, pero la decisión acerca del conflicto la toma el director, la gerencia más alta. Por ejemplo, la misma empresa generó el paro de sus operaciones porque ya no les dejaban trabajar, esa decisión la determinó la Gerencia General. El área de relaciones comunitarias opina en la reunión, pero la decisión lo toma la Gerencia General. Relaciones comunitarias ayuda a los ingenieros a entender mejor el tema social. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

La decisión acerca del conflicto se toma dependiendo del tipo de conflicto. En un bloqueo de carreteras, la gerencia de relaciones comunitarias lo reporta o el especialista de campo chequea la situación; hay un cuerpo de manejo; se van viendo acciones que tomar para resolver y que no se repita el conflicto. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

Es de acuerdo a la naturaleza del conflicto. La Gerencia Social tiene cosas ya establecidas que pueden decidir y otras no, con cierto grado de libertad, que les permite realizar inversiones, evitar la conflictividad y continuar con el proyecto. Si los montos son menores, la Gerencia Social puede manejarlo ya que tienen la información sobre la problemática social. Por ejemplo, un comunero encuentra que su vaca ha sido atropellada por una camioneta, en este caso la Gerencia Social se encarga de llegar a un acuerdo. En cambio, cuando los montos son grandes, como veinte mil soles o setenta mil soles, informan a Lima y esperan el visto bueno para gestionarlo. O una municipa-

> lidad le exige un proyecto de desarrollo, ellos les envían su mensaje a la Superintendencia, ellos evalúan y toma la decisión y luego la Gerencia Social lo gestiona. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Las empresas en general, cualquiera sea su rubro, no buscan ni promueve, salvo excepciones o criterios específicos, que las decisiones sean bajo relaciones de horizontalidad. No existe en la cultura organizacional, ni en las normas o procesos que la estructuran, la aspiración a que la decisión final sea tomada formalmente en equipo; mecanismo muy usual en el trabajo de las organizaciones en general dados sus enormes beneficios. No obstante, este mecanismo cotidiano de trabajo no se traslada tal cual o mecánicamente al campo de la toma de decisiones. Las decisiones finalmente deben tener responsables directos y eso es propio de cualquier acción organizada pública o privada.

Cuando decimos responsables es porque existe una cadena de autoridad y en consecuencia tampoco es que el puesto de mayor poder asume solo las consecuencias de una mala o buena decisión, es procedimental que si cae la cabeza con mayor autoridad el "efecto dominó" puede llegar hasta la última "ficha" con algún grado de responsabilidad en la decisión. Siempre debe existir la expectativa que alguien asumirá la responsabilidad directa ante los afectados por la misma, tal y como lo hace un entrenador deportivo, pero el procedimiento más efectivo para que esta incurra en menos riesgos es que en la decisión participe un conjunto de profesionales que definitivamente enriquecerán la decisión última.

Es cierto también que en el sector privado, incluyendo además a las organizaciones que manejan bienes colectivos como las ONG, universidades privadas tradicionales clásicas, asociaciones de vecinos, gremios, entre otras, pueden presentarse excepciones de naturaleza informal, buscando sancionar por malas decisiones a la persona o área con menor poder de decisión y argumentar que el error fue exclusivamente en ese nivel, salvando a los verdaderos responsables

que ostentan mayor poder formal o fáctico, como la frase popular "la pita se rompe por el lado más débil".

Mayor importancia de las gerencias sociales en la toma de decisiones

Tal y como se argumentó en la sección sobre estructura de las organizaciones, la problemática social ha ganado una significativa importancia en el accionar de las industrias extractivas, si se compara con los anteriores ciclos mineros en la historia del Perú, especialmente a inicios de los años noventa.

En virtud de ello, la decisión de incorporar áreas o gerencias de carácter social no fue una opción originada por iniciativa de las propias empresas mineras, sino por la importante transformación de las relaciones de poder entre afectados por la minería y estas organizaciones. El nivel de empoderamiento alcanzando por parte de la población afectada, especialmente en el presente siglo como se explicó en la sección sobre orígenes del conflicto, ha logrado "voltear la tortilla".

La modificación en las relaciones de poder producto de diversas estrategias como son las movilizaciones en contra de la minería, el apoyo de las redes de ecologistas a nivel internacional, la incidencia política y en consecuencia la modificación de la leyes ambientales y sociales, entre otras acciones de presión y control, han tenido como impacto trascendental la incorporación de lo social en la estructura orgánica de las empresas, creándose una nueva gerencia a la par de las gerencias productivas y comerciales.

Este cambio institucional —en proceso— en la trayectoria de las empresas mineras ha implicado también una variación significativa en sus estándares y protocolos para la toma de decisiones. En ese sentido, los entrevistados indicaron que a través de los años las gerencias sociales han ido ganando mayor importancia y poder de decisión al interior de las industrias extractivas. Esto evidencia que la empresa encuentra en dicha área especializada un espacio

fundamental para dar continuidad y sostenibilidad al tipo de operaciones que impulsa.

> El poder de la gerencia social es alto, si nosotros alertamos sobre un tema, no se hace [el proyecto, la actividad] por ese tema [...] Antes, las relaciones comunitarias era parte de una Gerencia de Salud, Seguridad, era una pequeña oficinita, de segunda importancia, pero desde el 2009, fueron comprendiendo que el área social es estratégica para las operaciones. Si el proyecto quiere sostenibilidad es importante el tema social. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

> Lo social ha ganado importancia en las empresas extractivas. En los últimos diez o quince años, lo social ha ganado más espacio. Hay más preocupación en las gerencias generales respecto a lo social, porque de eso depende la operabilidad, porque saben que la parte técnica y ambiental puede ser más manejable. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

> La Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental sí tiene poder de decisión porque tiene un nexo muy próximo al área de Lima. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

El cambio de paradigma institucional en las empresas mineras al incorporar la mirada de las ciencias sociales o lo social en sus procesos productivos, ha significado un replanteamiento en la forma de relacionarse con los diversos actores del territorio. La lección aprendida por no haberla incorporado al inicio del actual ciclo minero significó un costo muy alto para su presente y su futuro.

Lo social expresado en normas empresariales, estructuras organizacionales, mecanismos para la toma de decisiones y, como veremos, también en herramientas de gestión y estrategias de intervención, no solo implica que es un tema transversal sino que el sentido y significado —siguiendo la razón weberiana— que hoy tienen estos

temas ahora incrustados en la visión de una empresa que aspira a ser responsable en el entorno, han generado tal impacto que se puede comparar con las transformaciones que hizo el capitalismo en el siglo XX luego de la arremetida estatista de los países del llamado 'bloque soviético'.

En ese sentido, la problemática social ha ganado mayor espacio y poder en las corporaciones extractivas, fenómeno que en los anteriores ciclos mineros o no existía o simplemente se reducía a los temas de las condiciones laborales de los trabajadores y posteriormente a la salud de los afectados. Solo las empresas con mayor sensibilidad o interés costo-beneficio incorporaban otros temas como la educación.

Es así que uno de los componentes claves del mundo de la gestión de las organizaciones como es la toma de decisiones se ha teñido de lo social. Sin la variable social la decisión, cualquiera que sea el problema para enfrentar, puede traer consecuencias irreparables o irreversibles para las corporaciones en sus diferentes aristas: factibilidad, inversión, producción, comercialización y cierre de la mina.

Cuando se habla de lo social en la toma de decisiones y en otros aspectos de la gestión empresarial, se hace referencia principalmente a las nuevas configuraciones que se reproducen en las relaciones entre empresa-comunidad, empresa-aparato público, empresa-otros actores del territorio, etcétera.

Las empresas quieren ganar legitimidad en su entorno y en esa apuesta toman decisiones estratégicas que incorporan el punto de vista de los actores claves, con diversos grados de poder basado en el modelo político, de los cuales dependen o son interdependientes. Tomar decisiones bajo la premisa de capturar el Estado (Durand, 2016) o aplicar la racionalidad del *rent seeking* (Cortés, 2016), en la actualidad implica un gran riesgo por parte de las corporaciones (racionalidad limitada).

Es evidente en el actual siglo caracterizado por los fenómenos de la globalización que existe una reducción de los diferenciales de poder (Elias, 1982) especialmente con las poblaciones afectadas, otrora abiertamente dominadas, explotadas y marginadas de las decisiones

políticas por parte del Estado que afectaban su destino, pues eran consideradas explícita o implícitamente ciudadanos de segunda clase.

Las decisiones de las empresas que buscan reproducir relaciones asistencialistas, paternalistas e inclusive estamentales por la prevalencia de la herencia colonial en las zonas andinas, tendrán serios problemas de sostenibilidad. Esto traería como consecuencia la reproducción de relación de chantaje, violencia y victimización de ambos lados, entre otras típicas interacciones propias de sistemas de dominación ilegítimos. Este contexto podría además ser bien aprovechado por sectores politizados que buscan sacar beneficios particulares en desmedro del bienestar colectivo de la comunidad.

El desafío político es que las decisiones de la empresa apunten a construir ciudadanía, valor compartido y desarrollo humano desde un enfoque de responsabilidad social y ambiental. Es desde esos discursos que las empresas mineras pueden contribuir a la gobernabilidad del territorio y del país que acoge su inversión.

Coincidencias y diferencias entre Estado y empresa sobre el proceso de toma de decisiones en la gestión del conflicto.

En la Tabla 11 se resumen los cinco factores o variables a tomar en consideración que impactan en los procesos de toma de decisiones tanto desde el sector público como el empresarial para la gestión de los conflictos socioambientales. Los entrevistados procedentes tanto del Estado como de la empresa brindaron sus testimonios y experiencias desde su rol y ámbito de intervención.

Tabla 11. Comparación Trayectoria Institucional Pública y Privada referida al Momento 2. Funcionamiento o capacidades de gestión frente a los conflictos socioambientales Transformación

Variable: proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos	
Estado	**Empresa**
1. La toma de decisiones en el modelo de gestión por competencias funcionales o compartimentos estancos 2. Desarticulación del modelo de gestión pública en la toma de decisiones	1. Alcance de la toma de decisiones que involucra a diversas áreas de la empresa 2. Toma de decisiones de acuerdo a magnitud del conflicto 3. Mayor importancia de las gerencias sociales en la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia.

Los funcionarios sostuvieron que la estructura organizativa estatal-sectorial por competencias determina la toma de decisiones en la gestión de conflictos, y en este marco la desarticulación del Estado significa un obstáculo. Por su parte, los directivos de las empresas extractivas señalaron que la toma de decisiones para los conflictos recae en sus gerencias sociales, que coordinan en conjunto con otras gerencias o delegan de acuerdo a la magnitud del conflicto. No se mencionaron acciones que evidencien una toma de decisiones en conjunto entre Estado y empresa.

Estrategias y herramientas para la gestión de conflictos socioambientales

La acción colectiva, evidenciada en la capacidad para crear y fortalecer organizaciones, tiene en las estrategias y herramientas de gestión

el medio clave que les permita incrementar las posibilidades de lograr resultados en contextos sociales que no están bajo su control.

Todos los esfuerzos que las ciencias de la gestión han puesto sobre estos dos mecanismos, tanto a nivel teórico como práctico, evidencian que su utilidad ha traído muchos beneficios al mundo de la vida organizada, en especial en el ámbito académico y profesional. Diversas publicaciones sobre los temas de "estrategias y herramientas" en especialidades desde políticas hasta deportivas y en carreras universitarias de pre y posgrado, y no solo las vinculadas a la administración, dan muestra de su importancia.

La relevancia de la estrategia en las acciones que ejecutan las entidades públicas y privadas radica en la capacidad para orientar, direccionar y otorgar un sentido de unidad a las actividades frente a un entorno complejo que debe responder en una perspectiva de cambio (amenazas), o de adaptación exitosa (oportunidades). En relación con las herramientas de gestión, su función se centra en facilitar la búsqueda de alternativas de solución concretas y accesibles para que las acciones puedan lograr eficacia y eficiencia en las diversas realidades, respetando los tiempos programados y los presupuestos asignados (Bobadilla y Del Águila, 1998; Alania, Bobadilla y Castro, 2012).

Las estrategias aspiran a ser pertinentes y útiles en los periodos de tiempo que los decisores lo consideren necesario; dependiendo del problema que se va a enfrentar podrán ser estrategias de corto, mediano y largo plazo. Mientras que la diversidad de herramientas creadas para un sinnúmero de obstáculos que se presentan en la puesta en marcha de decisiones, estas se utilizarán de acuerdo a la experiencia, conocimientos y criterios de los profesionales responsables.

Luego de evaluar la efectividad de las estrategias y herramientas según su contribución para que las acciones logren los resultados esperados, su uso será recomendado para periodos de intervención específicos o estas se institucionalizarán como cursos de acción en procesos formalizados de la organización. Estos procesos vinculados a la misión institucional u operativos, orientados a la entrega de

bienes y servicios; los de apoyo, para los asuntos administrativos, y los estratégicos, para las decisiones de la alta dirección (PCM, 2013).

En el caso de los funcionarios públicos se consideran entre las estrategias más importantes para la gestión de conflictos a la coordinación interestatal, al diálogo a través de mesas, la comunicación fluida y entendible, y al enfoque preventivo. En el caso de los testimonios de los directivos del sector privado son fundamentales las estrategias de diálogo, las herramientas de gestión social y una comunicación transparente.

Percepción de funcionarios del Estado sobre las estrategias y herramientas para la gestión de conflictos socioambientales

Las estrategias y herramientas de gestión son solo medios al alcance de los funcionarios públicos, que dependiendo de la autoridad que ostenten poder formal o fáctico, formación académica y experiencia profesional, dispondrán de ellas discrecionalmente.

Sin embargo, por lo encontrado en los testimonios de los entrevistados, la idea es que su uso se institucionalice en el marco de un sistema de gestión multiactor y descentralizado. Este sistema se convierte en un aspecto clave ya recogido casi como propuesta unánime por los funcionarios representantes del Estado.

En ese sentido, las estrategias y herramientas de gestión pueden ser consideradas como mecanismos oficiales en la prevención y resolución de conflictos, a partir de la respectiva validación en la trayectoria de las instancias gubernamentales tanto a nivel nacional como subnacional.

Si bien se encuentra que algunas de estas estrategias y sus respectivas herramientas tienen un nivel de formalidad y legalidad, aún se evidencia un grado significativo de discrecionalidad; debido a la ausencia de protocolos y estándares claros que marquen el derrotero para la coordinación y logro de consensos o compromisos

con participación de la autoridad competente, dependiendo del tipo y dimensión del conflicto en cuestión.

Alcances y límites de la estrategia de coordinación interestatal

Los funcionarios señalan que el Estado ha venido implementando fundamentalmente la estrategia de coordinación entre entidades estatales para la gestión de conflictos socioambientales. Sin embargo, también reconocen que dicha estrategia aún no está del todo validada, pues en diversas circunstancias no funciona de acuerdo con lo esperado. Las razones que explicarían esto, según los testimonios, se refieren a lo difuso de los liderazgos. Muchas veces depende de la voluntad política de los actores públicos para que esta coordinación tenga resultados positivos.

> La principal estrategia es el trabajo multisectorial, si no hay, el conflicto se va a muertos y heridos. La principal estrategia es que la PCM sea el ente rector que dirija la articulación entre sectores. Ejemplo, si se le mandó una carta al MINAGRI, MINSA u OEFA sin incluir a la PCM son muy lentos y la información es muy escasa. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

El Estado ha intentado implementar la estrategia de trabajo multisectorial a través de reuniones entre sectores y fortalecimiento de capacidades.

> Articulación entre sectores: reuniones periódicas, internas con OEFA, SENACE, SERNANP) y las externas con PCM y los otros sectores, haciendo seguimiento a casos. Así como el fortalecimiento de capacidades internas y hacia afuera con integrantes de la red. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINEM)

Un caso positivo de trabajo articulado interestatal se encuentra en la experiencia del Gobierno Provincial de San Miguel, Cajamarca, y la

Autoridad Nacional del Agua (ANA) para la prevención de conflictos por el recurso hídrico.

> Para evitar estos conflictos [por el recurso hídrico], el gobierno local [San Miguel- Cajamarca] ha coordinado con el ANA, para descentralizarlo, tiene una oficina local del ANA y hay un proyecto para la formalización del uso del agua, y con ello esperan poder recibir expedientes técnicos y de proyectos con canales formalmente reconocidos para un uso eficiente del agua; acompañado de proyectos de riego tecnificado y cadenas productivas, como leche y palta.
>
> Cuando entraron como gerencia de desarrollo económico, querían un proyecto productivo de siembra y cosecha de agua. Sin embargo, se dieron cuenta que para acceder al financiamiento, el Estado les pedía que las Juntas de Usuarios estén formalmente reconocidas y había mucha resistencia social para hacerlo. Se implementó un proyecto de comunicación para lidiar con la formalización. La situación era que no había un buen uso del agua por mala distribución, incluso hay mafias que venden turnos de agua. Y para formalizar tenían que ir hasta el ANA, entonces crearon en su oficina un área de riego tecnificado y convocaron a especialistas para la capacitación respecto a la formalización y dar iniciativas a los canales formalizados. Así, se creó la oficina descentralizada del ANA en San Miguel y se establecieron los siguientes proyectos: Formalización del uso de agua potable y de canales, este tema evita conflictos porque cada canal tiene su licencia y su determinada cantidad de agua, a nivel normativo ya está regulado; Mejoramiento de canales con mejoramiento de infraestructura y construcción de reservorios en el canal a través de goteo y riego tecnificado; Reconocimiento de fuentes de agua, ríos, lagunas quebradas, manantiales y su registro, con eso, si los proyectos mineros quieren avanzar tienen que pedirles permiso a las comunidades porque ya están reconocidos como suyos. En Bambamarca pasaba que nadie se hacía cargo de la desaparición de un manantial porque no estaba reconocido, incluso hubo casos de gente que defendía sus manantiales y que los han asesinado por eso. En San Miguel están previendo ello al formalizar sus fuentes de agua y así se reco-

> nocen culpables. (Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel-Cajamarca)

Sin embargo, como se desarrolló en las secciones anteriores, los funcionarios reconocen que todavía falta fortalecer la coordinación entre las entidades encargadas de la gestión de conflictos. El no contar con un sistema de gestión perjudica dicha coordinación. Al ser todavía fuertemente discrecional, los temas políticos o económicos pueden generar disputas de poder entre las instancias del gobierno central y los gobiernos subnacionales; todo ello debido a la estructura organizacional basada en competencias funcionales. Esto fortalece la mirada fragmentada de problemas complejos que requieren necesariamente de una perspectiva sistémica, holística y de una intervención articulada con roles y reglas claras, consensuadas de manera intersectorial e interinstitucional.

> Lo que no hay es que a veces la comunicación entre gobierno local y nacional tiene dificultades, por temas políticos y económicos, y eso se convierte en un obstáculo. Si hay una relación fluida entre el gobierno local y nacional es mucho más fácil, tienes un respaldo. Los conflictos que han tenido picos desfavorables, violencia, decesos, son aquellos en que el gobierno regional tiene una relación tensa con el gobierno nacional y eso hace que se polaricen posturas. (Asesora del Despacho del Viceministro, MINEM)

Por lo tanto, la necesidad de diseñar y poner en marcha una propuesta para atender la demanda de los funcionarios *para una mayor y mejor* coordinación interestatal como estrategia rectora del aparato público, pasa por contar con un sistema gestión que responda a la complejidad de los conflictos socioambientales.

> Se tiene que diseñar un sistema funcional, marco de interrelaciones para gestionar materias donde intervienen muchos actores públicos y/o privados, regula interacciones competenciales, entre actores con distintos roles. Se necesita que el sistema de gestión de conflictos sea funcional. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Resulta claro que los esfuerzos de los funcionarios públicos aún requieren seguir fortaleciéndose para lograr que su trabajo en materia de conflictos llegue a buen puerto. Por lo recogido, la necesidad de implementar una gestión por procesos se hace indispensable, buscando substituir o superar las limitaciones que presenta una gestión basada en funciones o competencias, que por ley deben cumplir las diversas áreas de un ministerio, gobierno regional o local para alcanzar eficacia de alcance nacional o al menos una contribución significativa a ese nivel.

Según los entrevistados, la mirada del Estado no puede fragmentarse. Las estrategias como la de coordinación y herramientas como la planificación, deben ser el mecanismo técnico para implementar las leyes y las políticas públicas que contribuyan al incremento de la efectividad de propuestas que logran resolver, mitigar y sobre todo prever los conflictos socioambientales. Esta efectividad debería ser demostrable con evidencias a partir de herramientas de monitoreo y evaluación.

Por lo que se desprende de las entrevistas, la estrategia de coordinación entre las entidades públicas a nivel horizontal, entre ministerios, y vertical, entre el gobierno nacional y los subnacionales tiene logros, pero también limitaciones. Estos dependen del capital social que ostentan en la relación intergubernamental y en la que establecen con los actores involucrados a nivel territorial. Si el capital social es significativo, entonces la estrategia de coordinación funcionará mejor y la posibilidad de alcanzar resultados satisfactorios se incrementará. No obstante, si dicho capital es débil o insuficiente, la estrategia no tendrá los efectos deseados.

No se puede afirmar que lo técnico es la solución a los problemas materia de esta investigación. El tener un sistema de gestión que nazca o se justifique en las leyes y las políticas públicas necesita también un respaldo político a nivel de Estado y no solo del gobierno de turno.

Necesariamente se requiere un sistema de gestión que tenga legitimidad social entre todos los actores involucrados y afectados por la problemática; sean públicos, privados o de la sociedad civil. Estos

esfuerzos de coordinación vertical y horizontal apuntan en esa perspectiva. Esta investigación busca conocer que no solo sean estrategias de coordinación, sino más bien de cogestión en dicho sistema.

Se vuelve importante dejar explícito que las entidades competentes de gobierno deben formar parte de un solo plan; por ejemplo, el programa presupuestal multisectorial orientado a resultados. Igualmente, que las coordinaciones que dichas entidades realizan estén sujetas a protocolos claros desde la mirada de la gestión por procesos, donde se especifican el rol, responsabilidad y el nivel de autoridad en la toma de decisiones. Es decir, pasamos de un modelo de gestión por competencia funcional a uno que en los hechos constituiría lo que Castells conceptualizó como el modelo organizacional Estado-red (Castells, 2004). Esto podría ser la base para que dicha coordinación no sea solo del tipo de comunicación primaria o básica, sino que se constituya en un nuevo modelo de gestión pública de cara a enfrentar problemas complejos, propios de un mundo globalizado y desde un enfoque de ciudadanía (Bobadilla, 2020b y 2017).

Estrategia de diálogo y las mesas como herramienta de gestión de conflictos.

Los entrevistados consideran que el diálogo es una estrategia fundamental para la gestión de los conflictos socioambientales. Dentro de la estrategia de diálogo, una de las herramientas más usadas son las llamadas mesas con sus diferentes "apellidos": de desarrollo, negociación, diálogo, etcétera. Algunas de estas mesas ya han sido inclusive formalizadas por el Viceministerio de Gobernanza Territorial adscrito a la PCM. Estos mecanismos han demostrado cierta utilidad en la gestión de conflictos. Esto ha llevado a formalizarlas y tematizarlas para identificar el sentido y su pertinencia en función de la problemática que buscan resolver.

Si bien dicha utilidad está fuera de dudas, según la opinión de los entrevistados, esta herramienta aún presenta limitaciones debido a que las mesas de diálogo son implementadas o promovidas cuando

el conflicto ya estalló, sea de baja intensidad (desacuerdos), mediana (marchas, protestas) o alta (conflicto con pérdidas humanas y materiales). Más allá del alcance que tenga este tipo de herramientas, lo importante para los entrevistados es la estrategia de diálogo que se vienen consolidando en el proceso de gestión de conflictos socioambientales.

> El principio es incorporar a la sociedad en la gestión de conflicto. El MINAM trabaja en base a ese principio. Hay varios mecanismos a través de los cuales pueden participar. La idea es implementar el diálogo como mecanismo de resolución de conflictos. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

La estrategia de diálogo tiene en las mesas una herramienta indispensable para facilitar la comunicación entre las partes que se encuentra en disputa o desacuerdo.

> Mesa de diálogo es una herramienta. Las primeras surgieron en la época de Fujimori, empezaron en las regiones, las primeras experiencias exitosas fueron en San Pablo, en Cajamarca y en Moquegua, en Ilo, planes de desarrollo concertado; se llamaban comités y ponían como tema principal el diálogo y la concertación local. Se fue desarrollando más hasta convertirse en un espacio nacional con la Mesa de concertación y lucha contra la pobreza. En esos espacios no solo se hablaba de pobreza sino también de desarrollo, se empezaron a hacer mesas de desarrollo; había actas. Luego clasificaron cuatro tipos de espacios de diálogo: mesa de diálogo; mesa de desarrollo, temas mayores; mesas técnicas, temas específicos; comisión de mesas, comprometía al Ejecutivo y su trabajo.
>
> Estas mesas en el 2012 buscaban espacios comunes entre el Ejecutivo; la organización civil a través de sus Frentes de Defensa comités, etcétera. y las empresas. (Asesor/a de políticas, Secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

Si bien los funcionarios entrevistados reconocen que las mesas de diálogo son útiles, también identifican limitaciones como: i) la

ausencia de una perspectiva preventiva, ii) el no contar con profesionales especialistas en la temática y con protocolos claros para saber cómo proceder, y, iii) la escasa información oportuna y pertinente para lograr una mayor eficacia en el uso de esta herramienta de gestión.

> La mayor herramienta son las mesas de diálogo, en algunos casos, han resultado útiles porque han permitido la posibilidad de interacción entre diferentes actores y la generación de confianza. El problema radica que las mesas se prolongan en el tiempo y empieza a crecer la desconfianza; estos procesos deben ser concretos porque si no la solución empieza a ser un problema. En teoría, las instituciones cuentan con herramientas para resolver un conflicto: recurrir a espacios de diálogo o contar con información previa para resolver el conflicto; pero en la práctica esto es usada a destiempo. Se debería atender con anticipación el posible conflicto. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo- PCM)

> Marco general de gestión de conflicto: el modelo de diálogo. Hay protocolos para las mesas de diálogo, sí hay, pero no necesariamente marcan la pauta. Es una tarea pendiente. Cuando hay una crisis, un funcionario de la mesa de diálogo intenta apagarla, pero si no funciona lo hace un funcionario de alto nivel. El viceministerio territorial intentó cambiar el enfoque de las mesas de diálogo, pero no logró imponer un nuevo modelo. Lo que se sigue haciendo es llegar tarde a una situación de conflicto. Vacío: sistema de información, poca sistematización de la información en términos de alerta o la prospección de riesgos; cumplimiento y seguimiento de compromisos, es muy débil, los sectores se comprometen, pero no pueden cumplir ni seguir. [...] En la Mesa de diálogo, hay funcionarios que van a dialogar con la población, pero también se necesita especialistas técnicos en gestión pública y de proyecto, que evalúen la viabilidad de los proyectos que se aceptan y proponen. La Mesa de diálogo llegan para apagar incendios y los compromisos requieren tiempo para evaluarse. (Sub-Secretario/a de Gestión de conflictos, PCM)

De esta manera, más que establecer o crear de manera puntual o específica una mesa de diálogo como herramienta para una negociación determinada, se propone implementar un proceso de diálogo con la población para la prevención y resolución de conflictos socioambientales.

> Su postura: no es tener mesas sino procesos de diálogo territorial o funcional, a lo largo del proceso se van colocando objetivos compartidos que logran atender las demandas de los actores que originaron el conflicto, se van logrando acuerdos y se va avanzando con más acuerdos. La lógica es, para construir gobernanza en conflictos, construir procesos de diálogo a partir del conflicto, que poco a poco vayan migrando los objetivos del conflicto hacia cosas más de futuro; la mesa de diálogo y desarrollo terminan siendo partes de un mismo proceso. Eso fue clave para el Corredor Vial Sur, metieron a los actores, empresa, comunidades y gobierno regional y municipalidades, en espacios de diálogo. Si alguna comunidad tiene un problema lo lleva al espacio provincial. Eso ha sido la clave del asunto. En Loreto también, que las comunidades tomen su agenda y lo pongan en un espacio donde compiten con otras agendas y consensuan por el interés común. El objetivo es llevar el interés particular a un interés común del territorio. Las empresas no solo deben ser buenos vecinos, sino tienen que ser aliados del desarrollo regional. La conflictividad puede ser un momento duro de desarrollo compartido, ese es su postura, pero no se volvió norma, se intentó que se haga, pero aún no ha salido. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

El enfoque de gobernanza ubica al diálogo entre el gobierno, sociedad civil y empresariado como el centro de atención para facilitar las decisiones y acuerdos entre ciudadanos en conflicto especialmente por el acceso, uso y manejo de los bienes públicos y en menor medida de los colectivos. Por lo expuesto, nuestros informantes reconocen que las mesas en sus diferentes acepciones son una herramienta clave para incorporar la gobernanza en la gestión pública y de esa manera el Estado cumpla su rol institucional de mediador. Su formalización

como parte de la estrategia de diálogo resulta un avance importante para la gestión y resolución de conflictos socioambientales.

Los limites expuestos alrededor de esta herramienta y de manera indirecta en relación a la estrategia señala que el diálogo, en cualquiera de sus formas, no debe convertirse en un mitigador momentáneo del conflicto; el proceso también cuenta. De la calidad del intercambio de ideas, opiniones y el debate que se desprenda del mismo, se podrán construir consensos y llegar a acuerdos para poner en marcha las soluciones planteadas.

La literatura especializada demuestra que no hay que gestionar el conflicto exclusivamente en sus momentos de 'ebullición', sino más bien reconocerlos como parte de las relaciones cotidianas entre las personas en sus diferentes espacios de socialización (Huamaní et al., 2012; Irigoyen y Chávez, 2019). En ese sentido, es indispensable enlazar las soluciones al conflicto a los planes de desarrollo concertado (PDC).

Para lograr que dichas soluciones pasen a formar parte de esta herramienta de gestión territorial (planificación del PDC), se necesitan especialistas y profesionales con experiencia que mitiguen cualquier posibilidad de improvisación en estos procesos.

En toda relación social y en cualquier campo de acción siempre estará latente la posibilidad que irrumpa el conflicto, pero nadie en su "sano juicio" desea vivir en permanente tensión sobre la posibilidad de que aparezca. La mayoría de los seres humanos aspiran a vivir y convivir en paz. Esto dependerá de la confianza en la eficacia de las instituciones y las organizaciones que velan por el cumplimiento de sus reglas o normas.

En la medida en que ese capital social sea débil, la probabilidad de que el conflicto aparezca se incrementará y la sociedad puede literalmente pasar su existencia en el mismo "infierno", lo que genera vulnerabilidad, sufrimiento, sensación de injusticia, impotencia, etcétera La resolución de conflictos pasa en primer lugar por la prevención y ni la estrategia de diálogo, ni las mesas que le dan soporte apuntan en esa perspectiva. Lo dicen los propios entrevistados y la presente investigación coincide ampliamente con esa aseveración.

Lo importante es reconocer que el diálogo como estrategia y las mesas como herramienta para llevarlo a la práctica son un avance significativo, siempre que se incorpore dentro de las trayectorias institucionales del Estado y la empresa la mirada de proceso.

Dichas estrategias y herramientas en los hechos tienen la presión de lograr resultados favorables para las partes en conflicto. Para ello el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos es indispensable, especialmente por parte del Estado con el rol de mediador y fiscalizador. Si estos resultados no se consiguen y el Estado no cumple su rol de mediador y garante de los acuerdos, tanto la estrategia como la herramienta pierden legitimidad. Son entendibles entonces las razones que revelan los entrevistados sobre el manejo de la información y conocimiento del conflicto. Vale la pena reiterar la importancia de no improvisar en los espacios de gobernanza. Más bien se debería asegurar una comunicación adecuada y pertinente que trasmita eficazmente los mensajes que buscan resolver las disputas.

Las estrategias y herramientas de comunicación en la gestión de los conflictos

Los problemas de comunicación efectivamente pueden gatillar los conflictos a niveles no deseados. En la sección que analiza las razones del conflicto en el presente capítulo, entradas, se encontró que existen diversos problemas de comunicación con la población afectada. Estos se refieren a decisiones que afectan su hábitat y a expectativas sobre los acuerdos tomados para mitigar determinadas discordancias, entre otros. Asimismo, se evidenció la compleja comunicación, comprensión y aceptación en coyunturas de alta desconfianza sobre procedimientos de carácter burocrático y legal para la resolución de los conflictos.

No obstante, se están poniendo en marcha esfuerzos para enfrentar los "teléfonos malogrados" y entre estos destacan los sistemas de información de acuerdo a la especialidad de los sectores. En las

entrevistas resalta que una comunicación fluida y entendible a través de diversas herramientas como talleres es una estrategia que el Estado viene implementando con buenos resultados.

> Estrategia que funciona: sistema de información. Hay un mayor trabajo del Estado para informar, muchos sectores están trabajando en la información: SENACE para evaluar el EIA hace talleres informativos; el privado hace talleres de información, pasantías, etcétera; el MINEM también. Esta parte que era un vacío antes y que era una necesidad, sí ha funcionado bastante bien. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

> Los funcionarios de los gobiernos locales identifican que la estrategia de comunicación que utilizan con la población de su jurisdicción muestra buenos resultados, pero no necesariamente es así con el gobierno central. Las cercanías cotidianas de los gobiernos subnacionales con la población y sus problemas son una ventaja frente a profesionales que trabajan en la capital. Estos últimos podrían tener una mirada sesgada sobre cómo comunicar los mensajes y propuestas de solución para la diversidad de problemáticas que presenta el modelo minero.

> Elemento comunicacional: Ej. Un técnico hablando del monitoreo de la calidad del agua, aire; son temas técnicos que no necesariamente cualquier ciudadano está en la capacidad de entender; transmitir lo técnico implica implementar estrategias de comunicación. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

> La estrategia del gobierno regional siempre es el diálogo: los últimos años siempre se ha tratado de conversar con los líderes, principalmente de las rondas campesinas. [Aunque el gobierno regional no tiene injerencia respecto a gran minería, sino principalmente, pequeña]. Eso que es una estrategia que no ha visto en otras organizaciones como el Estado central, que ha buscado otro tipo de líderes para hacer una reunión o conversatorio. (Especialista en demarcación territorial, Subgerencia de acondicionamiento territorial en el Gobierno Regional de Cajamarca

[Estrategias]: El área busca comunicar a la población el estado del medioambiente. Se está generando un instrumento, un cuadro consolidado llamado "indicadores ambientales regionales" resume el accionar de diversas instituciones que tienen que ver con la gestión ambiental. Para identificar cómo se encuentra la generación de residuos sólido a nivel regional, por ejemplo, y acerca de otros recursos naturales. Con eso, se va a tener una data estadística que va a permitir informar a la población, para que se identificar las responsabilidades también.

[...]

[Herramientas]: Se está implementando un mecanismo de atención virtual a denuncias, mediante una aplicación de celular o computadora, consideran que va a agilizar la atención y que es una herramienta necesaria. Está en proceso de aprobación, todavía no se está llevando a cabo la implementación. Después de recibir las demandas, hay un procedimiento estandarizado que está en proceso de formalizar y publicar: se recoge la inquietud y se pasa al sector que le compete en la región. Pero si hay un proyecto de ámbito nacional, el gobierno regional no puede intervenir porque le compete a la PCM y lo derivan al sector competente. (Gestión del Medio Ambiente, Gobierno Regional de Cajamarca)

Ejemplo: DEA, (declaración de emergencia ambiental), es una herramienta exitosa para la gestión de conflictos en Cajamarca por contaminación de pasivos ambientales mineros. Lo han manejado de manera ordenada, con una comisión multisectorial, monitoreo, apoyo a la gente contaminada, mesa de diálogo con ministerios, con población activa y participativa, monitoreo de salud, participación de la Academia, UNMSM y la Universidad de Cajamarca, y con el GORE. Producto de la DEA se están haciendo los proyectos de remediación, que están explicando ese proceso, sus plazos. El trabajo multisectorial lleva al éxito siempre en cuando haya un ente articulador a todos los sectores. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

El apoyo de las herramientas informáticas para procesar información basada en indicadores transparenta las decisiones y puede convertirse en un mecanismo eficaz para vigilar y comunicar oportunamente los resultados que se logren con la implementación de planes de prevención para el cuidado del ambiente o cualquier otro mecanismo que ayude a la solución de conflictos.

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) evidentemente son una herramienta clave para conocer el nivel de avance de los diversos acuerdos a los que se pueda llegar con las mesas de concertación o diálogo. No obstante, tal y como lo advierte uno de los entrevistados, la necesidad de que los sistemas de información sean gestionados de manera multisectorial y articulada requiere necesariamente un modelo de gestión que defina niveles de autoridad, roles y procesos de coordinación entre las instancias del gobierno central y los niveles de gobierno a nivel regional.

La dispersión de la información que puede generarse a partir de metodologías de medición distintas fragmenta aún más al aparato público en lo que respecta a su rol de mediador y vigilante de los acuerdos. Una mirada sistémica es fundamental dado el alcance de su función constitucional para velar por la seguridad y la paz en todo el territorio nacional.

En el actual contexto de pandemia, un hecho que ha resaltado es la débil capacidad institucional del Estado por la ausencia, dispersión o limitada información fidedigna que permita la toma de decisiones en la situación de emergencia. A esto se añaden las graves distorsiones de información sobre cantidad de contagios, muertes por la pandemia, entre otros.

En relación a la información sobre la problemática minera para la toma de decisiones se constata dicha dispersión y ausencia. La búsqueda de data es un aspecto de la gestión que debería estar bajo el control de los funcionarios públicos y no únicamente centrar su rol principal en garantizar la participación de actores del entorno.

> Cada estrategia tiene sus vaivenes, no es tanto que tal estrategia no ha funcionado, sino que todas tienen, en su momento, limitación. Ejemplo, momentos en los cuales no consiguen una adecuada participación, no tiene una respuesta de la ciudadanía, la participación ahora está debilitada por el COVID, de los diez monitores ambientales se disminuyen a uno; dentro de las campañas comunicaciones, la limitación es presupuestal, para hacer vídeos, compartir información. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

En ese sentido, la comunicación es especialmente clave para informar por qué y para qué se tomó cierta decisión o se llegó a un nuevo acuerdo. No cabe duda de que los procedimientos normativos para modificar disposiciones y contratos son necesarios, pero si no se comunican en el momento oportuno y con la importancia que el contexto amerita, el sistema de gestión que orienta la acción de un ministerio, gobierno regional o local simplemente se debilita; así estén articulados vertical y horizontalmente. Esta pérdida de eficacia por una mala o inadecuada comunicación luego será muy difícil revertir. El caso de la minera Las Bambas es un ejemplo muy contundente al respecto, donde la ausencia de mecanismos adecuados de comunicación, negociación y consenso precipitó el conflicto a niveles no esperados por parte de las autoridades.

Debilidad o ausencia de una estrategia preventiva por parte del Estado

De todas las estrategias que se han analizado hasta el momento, la de prevención del conflicto que tiene como objetivo anticiparse para evitar la irrupción del mismo es a todas luces la más importante y que debería promover e implementar el aparato público en su conjunto.

En la sección de orígenes del conflicto se señala que el actual ciclo de inversiones iniciado en los noventa se llevó a cabo sin un mínimo análisis de prospectiva que permitiera conocer las posibles

consecuencias del modelo extractivo o su impacto en los territorios que el Estado concesionó, especialmente para la gran inversión.

Efectivamente, no se previeron aspectos básicos en este tipo de proyectos para una viabilidad social, como las capacidades institucionales en el territorio en relación a la mano de obra, la diversidad de servicios que respondan al ciclo de los proyectos como generadoras de empleo e ingresos o las necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones. De otro lado, aspectos referidos a la viabilidad cultural: los efectos de un modelo de inversión de minera a tajo abierto en la vida cotidiana de las poblaciones vecinas a la misma, la cosmovisión y el valor del entorno geográfico en el cual viven estas poblaciones y que han construido una simbología de diverso alcance. Menos aún tomaron en cuenta la viabilidad política en el territorio referido a los grupos de interés a favor o en contra de este tipo de inversiones.

La mirada "economicista" del Estado nuevamente primó en la lógica de la aprobación de proyectos de inversión, siendo la factibilidad económica el mecanismo central y la embrionaria factibilidad ambiental como aspecto complementario. Ambos constituyeron lo más importantes requisitos normativos para la aprobación y control de dichas inversiones.

No es necesario tampoco que todos los problemas socioculturales y políticos estén resueltos para promover las inversiones en un país. Siendo el Perú un país subdesarrollado y con tantas carencias no resueltas en su población a lo largo de su vida republicana como varios países de América Latina y el Caribe, lo indispensable para iniciar un nuevo modelo de inversión —especialmente en territorios sin tradición minera o extractiva— era generar un mínimo de conocimiento que permitiera implementar un conjunto de estrategias basadas en evidencias que faciliten cursos de acción pertinentes a las realidades estudiadas; con la finalidad de evitar y en la medida de las posibilidades resolver los problemas identificados a través de un análisis de contingencias.

Dicho análisis no se hizo y como en muchas otras acciones del Estado, se reacciona tardíamente. Esta falta de previsión hace que

las consecuencias sean más difíciles y costosas de remediar. La estrategia de previsión tiene una herramienta de gestión clave en el planeamiento estratégico, mecanismo que contribuye a la toma de decisiones oportuna y pertinente. Si esta herramienta de planificación se hubiera utilizado, el análisis y las propuestas alrededor de las probables amenazas que traería consigo la industria minera, hubiera contribuido y orientado significativamente la función del Estado en su relación con las empresas y la población afectada (Bobadilla y Del Águila, 1998).

Cabe resaltar que los actuales modelos de planificación promovidos por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) son todavía de reciente data, 2008, y no existían como tales en la época en que estalló el *boom de los commodities* y el actual ciclo de inversiones en el campo extractivo.

Los entrevistados consideran que en lugar de reaccionar cuando el conflicto ya ha estallado, el Estado requiere fortalecer una estrategia preventiva e implementar medidas de mediano y largo plazo en la gestión de conflictos. Si bien señalan que existen herramientas de prevención de conflictos en el Estado como las mesas de diálogo, estas son insuficientes.

> [Estrategias del Estado para la gestión de conflictos socioambientales]: En la parte preventiva, redes de alerta temprana de conflicto [...] El Estado interviene previniendo, aunque son más las acciones de atención del conflicto en desarrollo; espacios de diálogo que dan seguimientos después de los acuerdos que se dirigen a atender las demandas de la población, o sea, las causas y consecuencias del conflicto. (Director de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

Los funcionarios reconocen que el Estado se enfoca, principalmente, en la etapa de estallido del conflicto y no enfatiza en la prevención, y cuando interviene el escenario resulta muy complicado.

> Las limitaciones [para la gestión de conflictos socioambientales] están en lo de prevención de los conflictos, estrategias de largo plazo que no son fáciles de lograr. Por ejemplo, cierre de brechas, el Estado central, junto con el gobierno regional y local, busca satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población para que no haya motivos para la protesta; este tema es difícil por la desarticulación del Estado. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

> Los sectores tienen sus áreas sociales, pero lo miran como conflicto. La Secretaría de diálogo de la PCM era de prevención, pero su equipo no sabía qué era la prevención; su postura es que la prevención es estar en el campo, conocer los actores, sus demandas. (Viceministro de Gobernanza Territorial, PCM)

> Lo que se sigue haciendo es llegar tarde a una situación de conflicto, ya se identificó, pero se deja que llegue hasta la crisis (toma de carretera, quemar un campamento) y se instala una Mesa de diálogo, que establecen compromisos para atender la necesidad de la población y muchas de esas necesidades no tiene que ver con el proyecto extractivo. En Chumbivilcas, Cotabambas, más del 80% de los compromisos asumidos por la Mesa de diálogo tienen que ver con salud, educación, productividad, agro; muy poco tiene que ver con minería, con medioambiente. Se clasificarían como conflictos socioambientales, pero hay demandas de fondo distinto. El conflicto se ha convertido en el mejor pretexto para reclamar derechos... Se han logrado algunos manejos alternativos: identificar por dónde van a ir los problemas antes de que inicien los proyectos mineros; y ahí ir ajustando las cuerdas y ver cuáles pueden ser los problemas, que son principalmente, agua, desagüe, educación y salud. (Asesor/a de políticas, Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Viceministerio de Gobernanza territorial, PCM)

En ese sentido, consideran necesario enfatizar en una planificación a mediano y largo plazo con las comunidades impactadas por las industrias extractivas, y así prevenir y mitigar los posibles conflictos socioambientales.

> Hace mucho tiempo el Estado está trabajando para tener planes de desarrollo. Ttiene que tener una planificación que funcione a mediano y largo plazo, para mí, esa es la mejor estrategia, tener un desarrollo planificado que pueda dar a la gente la sensación que estamos yendo en un norte. El problema es que se buscan soluciones muy puntuales, atomizadas que no termina siendo parte de un todo. La solución está en la previsión, planificar bien. El Plan de cierre de brechas para la Amazonía es un ejemplo, gran esfuerzo del Estado para ordenar las demandas, expectativas para la población de Loreto para tener un desarrollo sostenible que permita el cierre de brechas en aspectos sociales. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

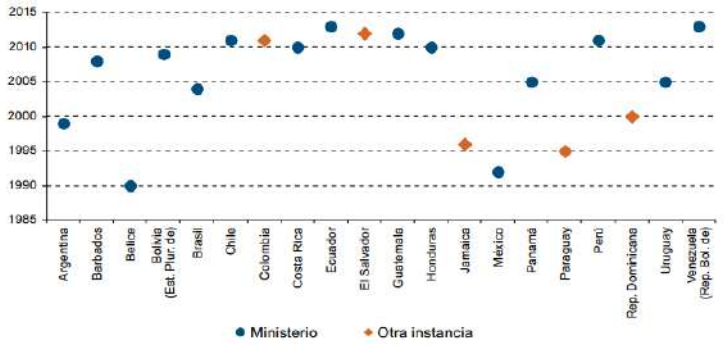
> Ejemplo de Loreto el cierre de brechas que fue una respuesta a la atomización del conflicto había conflictos con cuencas, con comunidades, con federaciones indígenas y con conglomerados de federación. El Plan de cierre de brechas consistía en un plan para todo el sector petrolero, se reunieron las agendas de todos los actores que hacen conflictos y meten a los petroleros y juntos proponen en el mediano plazo una agenda para que la gente mire el beneficio de la actividad petrolera en sus vidas. La idea era hacer una agenda de mediano plazo para darle mejor calidad de vida para una zona importante políticamente. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Los años transcurridos muestran que la experiencia acumulada por parte del Estado en la gestión y resolución de conflictos en el territorio nacional pone a la prevención como una estrategia clave para contribuir al fortalecimiento de un modelo minero que sea percibido en los hechos como responsable social y ambientalmente. Es fundamental que el actor promotor de dicho modelo, el Estado, genere desde su rol institucional las condiciones socioculturales, económicas y políticas pertinentes.

Una primera decisión de política pública que ya se viene ejecutando, especialmente en el presente siglo, es la creación de ministerios o sectores dedicados a las temáticas sociales y culturales como son el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) creado en 2011 y el Ministerio de Cultura (MINCUL) creado en 2010, solo por

mencionar los más destacados dentro de dichas especialidades, pues el tema social y cultural se ha posicionado en diversas áreas a nivel de toda la estructura de gobierno, nacional, regional y local. Este nuevo fenómeno inclusive abarca a diversos países de la región, tal y como lo muestra la CEPAL en el siguiente gráfico.

Gráfico 13. América Latina y el Caribe (20 países): año de creación de ministerios dedicados al desarrollo social, 1985-2015



Fuente: CEPAL.

El cuadro evidencia uno de los cambios institucionales más importantes en la estructura de gobierno de los países de América Latina, donde los aspectos socioculturales han ganado mayor presencia en la agenda pública producto de la incidencia política promovida por diversos movimientos y organizaciones de la sociedad civil, y los procesos de globalización han facilitado enormemente (Kirsch, 2014; Lapegna, 2014; Arce M., 2015; Riofrancos, 2017; Gutiérrez, 2018).

Todo ello muestra que el Estado peruano y diversos países de la región han tenido que enfocar sus esfuerzos en la puesta en marcha de programas sociales que busquen resolver, en proceso, pero sobre todo de manera sostenible, las necesidades básicas no satisfechas de amplios sectores del país, tomando en cuenta la perspectiva de la

pobreza multidimensional (Clausen y Flor Toro, 2014) y de la exclusión social en todas sus dimensiones (Figueroa, 2001; Figueroa, Sulmont y Altamirano, 1996).

Para lograr la solución sostenible de dichas necesidades básicas, el Estado viene promoviendo la articulación como estrategia entre los programas y proyectos de desarrollo no solo a nivel estatal sino también con otros proyectos de la sociedad civil como ONG y universidades, y del sector empresarial como fundaciones y fideicomisos desde la perspectiva del desarrollo territorial y la nueva ruralidad (Boisier, 1999; Claverías, 2008).

Este cambio de estrategia implica necesariamente que las entidades públicas incorporen en su discurso y estrategia el desarrollo de capacidades y habilidades de la población (Sen, 2000; Nussbaum, 2012) para fortalecer e incrementar sus diversos capitales o activos tales como recursos tangibles, tierra y agua; e intangibles como el conocimiento y el acceso a información (DFID, 2001).

Si estas capacidades se fortalecen, entonces las posibilidades de insertarse en el mercado de manera dependiente o independiente se incrementan. Sin embargo, eso dependerá de las inversiones que se realicen en el territorio, especialmente de gran magnitud como las extractivas, ya que, si estas son formales, dinamizan la economía local creando oportunidades para todo tipo de emprendimientos.

A su vez estas inversiones permiten una importante recaudación fiscal por medio del canon o los impuestos, lo que faculta al gobierno central, regional y local a diseñar y poner en marcha diversas obras de infraestructura de calidad. Si este proceso —virtuoso— se pone en marcha se generarían mejores condiciones para la prevención, comparadas con las dispersas mesas de diálogo, como consecuencia del crecimiento del empleo, la redistribución de los recursos y una dinámica económica que reduce la pobreza monetaria en el territorio (Trivelli y Urrutia, 2018).

Este proceso o círculo virtuoso evidentemente no es suficiente para prever conflictos. Como bien señalan los entrevistados, las posibles estrategias que apunten a la previsión van más allá de enfrentar

los conflictos, especialmente cuando estos escalan. Reconociendo que el conflicto es una realidad latente y que los Estados democráticos se organizan para evitar su exaltación (personas o grupos que simpatizan o creen que la violencia es la partera de la historia) o su ejecución (aquellos que consideran que en diversas circunstancias se justifica su uso), lo cierto es que la experiencia, la información académica o diagnóstica, y las estrategias y herramientas que han probado su eficacia otorgan al Estado mayor capacidad institucional para gestionar los conflictos socioambientales. Pero deben aún superar las formas básicas que han sido reconocidas por los informantes, que solo son paliativas y no resuelven el fondo o las razones que los generan, especialmente en sus alcances preventivos.

Una de las salidas planteadas por el último de nuestros entrevistados que apunta a una solución o a evitar *encender* aquellos conflictos aparentemente controlados, propone que los problemas identificados como potenciales conflictos se inserten en diferentes planes de desarrollo de acuerdo a las temáticas competenciales de los ministerios, especialmente alineados a los planes de desarrollo concertado a nivel regional y local. No se puede garantizar que los conflictos no aparezcan, pero sí se podría mitigar su escalamiento a niveles de mediana y alta intensidad, lo cual dependerá de la voluntad política para capitalizar las lecciones aprendidas y ponerlas en marcha.

Todavía falta mucho camino por recorrer en este punto, siendo la prevención una de las estrategias ausentes o más débiles que impulsa el Estado en el actual ciclo minero en el Perú.

Las estrategias de coordinación, diálogo y comunicación, así como el uso de herramientas como las mesas en sus diferentes acepciones, los sistemas de información, sistematización o la planificación, entre otras, tienen que insertarse o formar parte necesariamente de procesos y estrategias de prevención y esto se dificulta enormemente en una coyuntura de alta corrupción del Estado, polarización política, débil capital social, institucional e incertidumbre sobre el futuro.

La tensión entre lo político y lo técnico es una dificultad propia de países con reglas de juego precarias o insuficientes. Para modificar esta situación se hace necesario pasar de un proceso de diálogo *centrado en el conflicto* a uno basado en *la elección y ejecución de propuestas,* y definidos en los planes de desarrollo concertado en el marco de un modelo de gestión afirmado por *procesos de gobernanza*.

Este modelo de intervención se puede convertir en la mejor estrategia para prever los conflictos, donde herramientas participativas como las mesas y la planificación de mediano y largo plazo cuenten con una mirada multidisciplinaria e intersectorial para ver la viabilidad de los acuerdos y especialmente el cumplimiento de estos.

Percepción de directivos de las empresas mineras sobre las estrategias y herramientas para la gestión de conflictos socioambientales

A diferencia del Estado que debe impulsar estrategias de alcance nacional para gestionar los conflictos socioambientales que no necesariamente responden a la realidad de determinados territorios por su diversidad sociocultural, económica y política; las empresas extractivas adoptan estrategias más acotadas a los ámbitos de influencia de sus operaciones.

De acuerdo a los testimonios recogidos, las estrategias y herramientas que utilizan apuntan a un trabajo más vinculado al "oficio de un artesano", donde la preocupación por los detalles es la habilidad que deben desarrollar y poner en marcha los directivos de las áreas de relaciones comunitarias, responsabilidad social o gestión social.

Este tipo de habilidad para implementar estrategias y herramientas se expresa, por ejemplo, en las relaciones que deben construir para el permanente diálogo con los diferentes integrantes de la comunidad, tanto dirigentes como pobladores y sus familias. La

apuesta central de la estrategia de diálogo y comunicación se centra en la transparencia para llegar a acuerdos y en el cumplimiento de estos, basados en evidencias que emanen de procesos de seguimiento con la participación de diversos actores, tanto públicos como privados.

Si bien los temas de interés económico tiñen todas las expectativas de los pobladores y de las áreas productivas y de comercialización de las empresas, la idea de los entrevistados es que las estrategias no se centren exclusivamente en el paradigma "economicista" y lo complementen con las dimensiones sociales y culturales que movilizan también las demandas de la población.

Estrategia de diálogo transparente y permanente basado en procesos

Los directivos de las empresas, desde sus experiencias, reconocen que el diálogo es una estrategia que ha funcionado para que las industrias extractivas gestionen los conflictos socioambientales. Por el contrario, rehuir a un diálogo transparente y simétrico ha generado o agravado los conflictos. En ese sentido, el diálogo viene siendo una de las estrategias más utilizadas por las empresas extractivas.

> En el caso de Barrick, la estrategia de la empresa es, generalmente, conversar con la comunidad [...] Hay casos de cinismo en la empresa, gente que solo quiere un tipo de relación transaccional, pero generalmente, los que ven temas sociales son muy comprometidos, consideran que está colaborando con el desarrollo local y que los que se oponen a la empresa son en realidad antimineros, por razones políticas, ignorancia. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

> Prevención es parte de su trabajo, pero siempre se presentan nuevas necesidades de la comunidad y siempre tratan que prime como prevención, el diálogo y las visitas continuas a las comunidades que

> impactan directamente. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Según los directivos de las empresas, los procesos de diálogo deben estar orientados por la transparencia, solo así dicha estrategia puede incrementar la capacidad para lograr resultados óptimos, evitar el escalamiento de los conflictos y contribuir a la resolución, tal como se ilustra el siguiente testimonio.

> Una de las mejores estrategias es diálogo con transparencia, lo que garantiza la sostenibilidad a través de toda operación. Es mejor contar a la comunidad todo, que se entere tal cual como es y si haz cometido un error, saber reconocer los errores; a veces, el conflicto se desencadena cuando el ingeniero o relacionista comunitario no quiere reconocer su error. Antes, algunos relacionistas comunitarios no eran tan transparentes. Ahora, si van a una reunión ahora te graban y lo transmiten, por lo que es mejor ser coherentes con el discurso y la práctica.
>
> [...]
>
> Ejemplo, una de sus primeras negociaciones para un acuerdo de perforación con los Kakinte que duró ocho meses. Los kakinte pedían quinientos millones de dólares de compensación, y se agotaron todos los espacios de negociación, incluidos consultores para ello. El monto era demasiado y por cansancio, ya querían retirarse. En una reunión conversaron con los Kakinte, para qué quieren ese dinero, ellos dijeron para hacer estos proyectos, entonces quedaron en apoyarles en tales proyectos. Sin embargo, el que firmes un acuerdo, no significa que se acaba el conflicto, siempre va a estar latente, y es la estrategia de relacionamiento comunitario la que hace que sea sostenible, todo el tiempo que funcione la operación. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

Por el contrario, iniciar las negociaciones de manera forzada o con ideas preconcebidas que distorsionan la realidad genera resultados

negativos para el relacionamiento con la comunidad y la gestión de conflictos.

> Ir con preconcepciones de los comuneros, como que solo les interesa la plata, que son ignorantes y se tiene que enseñarles las cosas y encima hay racismo. Así, ya vas con ciertas estrategias de manejo. Si piensas que solo les interesa la plata, se encargará de ´proteger´ el dinero de la empresa. Entonces, la relación con las comunidades se fricciona. (Gerente/a de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

> En Antapaccay, ella se ha peleado, porque dice que deben de respetar los procesos sociales, los otros profesionales quieren hacer el trabajo rápido, quieren meter plata en la comunidad para que ellos voten y aprueben todo lo que la empresa quiere y así es todo, presionando a la gente. Eso ha dado muy malos resultados. Por más de que sean ingenieros ellos no van a aceptar la presión, ya tiene suficiente con la presión del ausentismo del Estado y de la vida. No es así porque la empresa es temporal, y se tiene que respetar el tiempo, el proceso social. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Estrategias forzadas, que aparentemente son buenas para la comunidad, pero se reflejaban muy forzadas. La comunidad lo tomaba como un engaño, a pesar de los beneficios que pueda tener la comunidad. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

Según los testimonios, la estrategia de relacionamiento permanente o de diálogo con la comunidad definida por la empresa ha permitido incrementar las posibilidades para llegar a acuerdos sostenibles y basados en la confianza que sus profesionales hayan generado por la *calidad* de las interacciones en los diferentes momentos del proceso productivo del modelo minero.

Para entender el impacto de estas interacciones en la expectativa de las poblaciones afectadas y argumentar con mayor rigor qué podría entenderse por *calidad de la relación social,* es importante

rescatar un testimonio donde se desprende con claridad: respetar el proceso social, añadiendo lo cultural, de la población afectada y en ese proceso negociar acuerdos y lograr el cumplimiento de estos.

Dicho respeto a las personas afectadas implica, por ejemplo, que la inversión sea aceptada incluso antes de la audiencia pública para aprobar el EIA que da inicio formal, con la aprobación del Estado, para la explotación del recurso. Esta fue una estrategia aplicada principalmente desde inicios del presente siglo por empresas como Angloamerican en Moquegua o Xtrata Cooper en Apurímac, entre otras; luego de las lecciones aprendidas por la experiencia negativa de Yanacocha y el Proyecto Conga en Cajamarca en la última década del siglo XX.

Según algunos entrevistados es necesario ganar la confianza de las personas. La empresa minera no puede centrar sus intereses solo en los fines de rentabilidad y a partir de estos enfocar las estrategias de intervención social. Se necesita demostrar que la empresa es un actor aliado de las comunidades que respeta a su cultura, que mediante fondos de inversión social o fideicomisos ejecuta proyectos sociales en alianza con el Estado, las ONG u otras organizaciones para beneficio de las familias impactadas.

Así también manifiestan que, si el objetivo es movilizar a las familias a otros territorios para poder implementar el proyecto minero, entonces se dialoga familia por familia y con las autoridades locales. Esto se realiza para lograr consensos sobre la base de estándares internacionales, como el caso de la empresa minera Chinalco en Junín que realizó un proceso de reubicación de la población a la nueva ciudad de Morococha (Chinalco, s/f; Social Capital Group, 2013).

No se trata de resaltar como propaganda a favor de las empresas mineras el apoyo o las acciones que realizan dichas corporaciones en diferentes modalidades y con distintos alcances para demostrar que su marca es responsable social y ambientalmente. Sobre esto existe bastante información en todas las páginas web de las empresas mineras. Se trata más bien de describir y analizar el cambio estratégico que impulsa en el presente siglo la gran y mediana minería

para ganar o construir confianza con la población, y, que a partir de evidencias se revierta el pasado expoliador, vejatorio y rentista que algunas dejaron como parte de su historia institucional. Esto incluye la reiteración de dichos errores, especialmente a inicios del *boom de los commodities*, como se desarrolla en la sección orígenes del conflicto de este mismo capítulo.

La relación cara a cara, el acompañamiento permanente en la implementación de actividades y proyectos apoyándose en las mesas de diálogo, y la medición de resultados tangibles y medibles; contribuyen a fortalecer procesos socioculturales y el capital social básico para que la población tenga confianza en las posibles bondades de la empresa, percibiendo en los hechos que la minería es aliada del desarrollo en el territorio.

Las estrategias que no toman en cuenta el diálogo con transparencia y no respetan el proceso social de la gente afectada por la minería, terminan forzando estrategias de corte "utilitarista" o "economicista" con énfasis en el corto plazo. Esto en principio podría conseguir logros efectistas, pero no sostenibles; finalmente, generan resultados que incrementan la inversión debido a la no adecuación de sus planes de negocio a las realidades, sus culturas y a los justificados temores de la población frente a un modelo minero invasivo con un pasivo social y ambiental histórico, que no se puede cambiar en el tiempo *tradicional* de un proyecto de inversión enfocado en lo económico.

Herramientas de gestión social: sistemas de información y compromisos sociales

Las herramientas de gestión también cumplen un papel clave para poner en marcha las diversas estrategias que forman parte de las políticas corporativas de las empresas. La necesidad de que las inversiones mineras sean viables obliga a las empresas a conocer cuán desfavorable o favorable es el entorno en el cual intervienen. En se

sentido, la estrategia de diálogo permanente y transparente para que sea eficaz necesita basarse en información. En consecuencia, casi todas las herramientas de gestión mencionadas por los entrevistados se centran en instrumentos que permiten conocer mejor a los actores del territorio, para que sobre la base de dicha información orienten su accionar frente a dirigentes y familias afectadas.

En ese sentido, la toma de decisiones sobre los acuerdos a los que lleguen con la población, en principio, no pueden ser discrecionales, ni improvisados o reactivos. Se debería manejar un plan de relacionamiento mínimo que permita incrementar su capacidad de negociación. Para ello es imperante conocer las expectativas de la población, así como los pasivos ambientales y sociales que heredan, además de saber el impacto económico que significaría incorporar "los procesos sociales" en los procesos productivos de la empresa minera.

Las herramientas que buscan obtener información pertinente y oportuna se sustentan también en la necesidad de no incurrir en mayores costos por no anticiparse a situaciones propias o externalidades negativas que generan este tipo de inversiones, especialmente en el campo sociocultural. El aspecto ambiental podría ser más controlable, al menos económicamente, debido a las actuales exigencias de las normas y protocolos.

Entre las herramientas más importantes que señalan los entrevistados destacan: el mapeo de actores o análisis de involucrados, la identificación de donativos, identificación de los motivos del conflicto, el mapeo de riesgos, la matriz de compromisos sociales, entre otros.

Estas herramientas podrían formar parte de un sistema de información integrado e integral, dependiendo del nivel de desarrollo institucional y la inversión económica que realice la empresa para su diseño y uso. El nivel de sofisticación o complejidad en la implementación de este tipo de sistema de información dependerá del manejo presupuestal que va directamente ligado con el nivel de rentabilidad calculada en el plan de negocios de la empresa. Lo que queda claro

es que ninguna empresa extractiva podría prescindir de este soporte técnico para intervenir con mayor efectividad en el campo de las relaciones comunitarias o la responsabilidad corporativa, reconociendo por supuesto que dicha racionalidad técnica es limitada, y así implementar mecanismos de prevención y resolución de conflictos.

> Mapeo de actores, sí funcionó. Ejemplo, cuando hay problemas de tierra, han mapeado a los actores, qué es lo que quieren, también a nivel sociopolítico: cómo las autoridades se relacionan con los líderes. Documentos corporativos indican cómo abordar conflictos. Por ejemplo, ahora se ha implementado una política de identificación en los donativos, como leña o tal. Esto es para saber con quién negociar y evitar la corrupción. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

> Identificación de los motivos del conflicto, sí funcionó. Las empresas buscan los motivos del conflicto, los relacionistas van viendo los intereses de los *stakeholders*, que son ideológicos, políticos, económicos o culturales, van preguntando por qué, quieren una combi, quiere trabajo, quiere una beca de estudios para sus hijos. Siempre es por un interés. Adelantarse a los hechos; anteponerse a las necesidades de la gente; tener gente aliada; hacer trabajo de hormiga. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Sistemas de información y riesgos: tener un buen sistema de mapeo de riesgos, establecer acciones para controlar esos riesgos que sean clave para el manejo de un conflicto o de la conflictividad. Se divide en temas internos, compañía cómo establece la estrategia con la comunidad, y externos, la participación de las instituciones del Estado, ministerios agricultura, salud, educación, MINTER; Defensoría, etcétera. Se tiene que tener bien establecido el rol interno y las alianzas con los externos. Los sistemas de rol de información son una pieza clave. El análisis de los *stakeholders* es fundamental, los *stakeholders* tienen intereses y se tiene que trabajar en función al manejo de estos intereses de tal forma que esto decante en una mejor posición de la compañía. Hay *stakeholders* que manejan más intereses personales y

otros, comunales; pero hay que manejar más el tema comunal. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

En la empresa están implementando un sistema social interactivo como herramienta para lidiar con conflictos. El sistema es manual y busca recoger información y devolverla en propuestas de relacionamiento, de gestión social. Recoger con mucha cautela, con ciertos personajes, la información más sincera de la dinámica social de toda la comunidad. Ellos eran actores aliados, para que se conviertan en aliados trabajaban con un discurso de desarrollo, que aportarían a la comunidad, ellos y su familia; se ha construido a través de una amistad. El personal de campo tenía que tener ciertas aptitudes para construir amistad con ellos. El especialista recogía la información y la sistematizaba en gabinete. Luego, diseñaban estrategias de intervención para salir a campo y rebatirla. Con esa información procesada les daba direcciones y estrategias para diseñar una intervención social. Ejemplo: identificaban a un actor que tenía intereses personales, con evidencias. Entonces, empezaban a hacer reuniones comunales y hablaban de esos aspectos. [...] Esto les permitía construir estrategias, entre ellas, estaba construir una relación más cercana y fortalecer esa relación con los actores que entorpecían la operación o con ese tipo de líderes con intereses personales. Entonces, se acercaban más a esos actores, entender su modo de vida, sus debilidades, etcétera, para comprender por qué se comportaban así. El resultado fue que más que un interés económico era un interés cognitivo, como el reconocimiento, habían tenido experiencias negativas con otros trabajadores de la empresa. Estas experiencias cambiaban su forma de pensar y actuar; el objetivo entonces era redireccionar esta forma de pensar a una que sea más beneficiosa para la empresa y la comunidad. Los líderes solamente buscaban ser escuchados, ser reconocidos y que su propuesta minera sea compatible con ellos; el discurso anti minero, de que la empresa no contribuía al desarrollo era superficial, ellos querían ser incorporados en el proyecto y que se reconozca su participación. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

Además, también se mencionan los sistemas de seguimiento a los compromisos sociales, con miras a prevenir los conflictos.

> Tienen una matriz de compromisos sociales que se tiene que cumplir todos los años, que están en el EIA. Además, hay compromisos que el área de Relaciones Comunitarias o la Gerencia hizo o que surgieron en las reuniones con la comunidad; ejemplo en las reuniones de plan estratégico de las comunidades como monitoreos participativos, carreteras, puentes. Esta matriz se tiene que evaluar todos los meses, ver si tienen suficientes recursos, personal, si es posible cumplirlo. Se tiene que hacer el seguimiento porque si no se incumplen. Aunque hay veces desorganizaciones que hace que los compromisos se ´olviden´, a veces hay mucha rotación de personal y no hay buen traslape de personal. No está sistematizada o procesada la información en sistemas informáticos. (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

En lo que respecta a gestión social, los entrevistados señalan que es importante poseer un equipo multidisciplinario que incluya a profesionales de las ciencias sociales.

> Multidisciplinariedad: equipo multidisciplinario. Ahora veo que, en otras empresas, las áreas de relaciones comunitarias están plagados de ingenieros, ella es la única de ciencias sociales; en cambio, en Catalina Huanca, en su equipo eran todos de ciencias sociales, psicólogo, antropólogo, sociólogo, comunicadora, ahí funcionaba mejor. Cuando los relacionistas no están preparados adecuadamente pueden cometer errores como hablar con el alcalde, pero el o ella no son los dueños de los terrenos. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Anteriormente, el equipo técnico del área de asuntos sociales no ha sido multidisciplinario, se han compuesto de ingenieros o abogados que han perseguido metas puntuales, la construcción de obras o la compra de tierras. Ahora sí tienen un equipo multidisciplinario, abogados, de ambiente, ingenieros, sociólogos, cuesta adaptarnos, pero

> la gestión en minería debe ser multidisciplinaria. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Sin embargo, también hay ocasiones en las que las herramientas de gestión social no funcionan y las empresas pueden aprender de esa experiencia, como sucedió en el siguiente ejemplo.

> Convenio macro NO funcionó: El caso de Huaripampa es particular, Antamina le presta mucha atención porque es la comunidad que más ha perdido tierra, reconocen que les han vendido casi todas las tierras y hay una deferencia hacia ellos, lo que se ha materializado en acuerdos que no lo han hecho con otras comunidades. Con Huaripamapa se tiene un convenio marco, donde tienen que colaborar continuamente con ellos. Es un mal instrumento, se hizo con buena intención, pero no funcionó y ahora están tratando de cambiar la relación que generó el convenio. El convenio fue muy detallado y la comunidad lo tomó como un derecho para hacer petitorios; la forma de operacionalizarla no fue buena ni para el relacionamiento ni para empoderar a la comunidad en su desarrollo con la empresa como aliado. La operacionalización consistía en llevarla a petitorios anuales, lo que hacía era trastocar la representación de la comunidad; como consecuencia generaba conflictos de poder en la comunidad para ver quién está en la directiva, hasta puede generar corrupción. Además, los territorios suelen ser muy manoseados, hay diferentes expectativas, que no siempre están en línea de las expectativas de la gente, organizarse dura seis meses e implementar otros seis meses. Después de conversar mucho, decidieron hacer negociaciones cada tres años, para que se implementen proyectos de desarrollo y puedan medir los avances. Les va mucho mejor con esos acuerdos. (Superintendente de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Tal y como se puede apreciar en los testimonios, la racionalidad presente en este esfuerzo de intervención técnica radica en cómo abordar los conflictos, cómo reducir riesgos, cómo identificar con claridad, como señalan los entrevistados, "los intereses de los *stakeholders*, que son ideológicos, políticos, económicos o culturales".

Tarea sumamente compleja inclusive para los propios científicos sociales habituados al recojo e interpretación de este tipo de datos.

Para los profesionales de las empresas vinculados a los temas sociales, la tarea no se agota en conocer el porqué de los problemas o en el tiempo que se invierte para lograr ese conocimiento típico de los investigadores sociales —a los que les puede tomar años culminar una investigación—, sino no que además deben buscar las alternativas de solución pertinentes y oportunas. A esto se puede añadir que dependiendo de los resultados que se logren con las propuestas podrán permanecer en el cargo o simplemente la empresa prescindirá de sus servicios por la ineficacia de su acción.

Por ello las estrategias y herramientas que utilizan las empresas mineras se mueven en dos entornos claramente delimitados: i) el del sector público, aliado en el modelo de desarrollo y vigilante en su desempeño social y ambiental, ii) la comunidad afectada, desconfiada, por la historia, no solo de su labor como palanca para el desarrollo en su territorio y sus familias, sino también del Estado como vigilante, por derecho, de los posibles impactos en su ámbito social, productivo y ambiental.

En esta sección se describen los instrumentos técnicos que las empresas utilizan para ganar la confianza de la comunidad. De la calidad de la información que obtengan producto del uso de las herramientas pertinentes, podrán mejorar su posicionamiento a nivel del Estado, pero especialmente a nivel de la población.

A nivel del Estado las expectativas tienen mayor precisión y concordancia entre la acción y contribución de la industria minera y el desarrollo del país, debido a los contratos y leyes que regulan dicha relación. A nivel de la población, ni los contratos ni la ley que suscriben la empresa y el Estado garantizan el conocimiento con rigor de las expectativas de la población afectada por el modelo. La incertidumbre que puede presentarse en el ámbito social donde habitan familias, organizadas o no, por generaciones, puede oscilar en un rango alto de distintos intereses que van de lo comunal, pasando por lo familiar y culminando en lo individual. Esto dificulta el grado

de control y manejo de las relaciones cotidianas que construyen los profesionales de las corporaciones mineras con los pobladores *invadidos* por estas.

La política del "buen vecino", estratégicamente hablando, no se circunscribe a la población directamente afectada por el modelo extractivo. Las estrategias corporativas inclusive contemplan a poblaciones alejadas del yacimiento minero, debido a que algunos gremios de campesinos o movimientos organizados en coaliciones consideran que dicho proyecto económico-productivo los afecta por formar parte de la región, la provincia o una mancomunidad[10]. No obstante, lo importante para las empresas es priorizar el bien común de los afectados, evitando en lo posible responder a intereses particulares, salvo excepciones justificadas por el nivel de poder de determinados líderes, que las empresas por supuesto contemplan en sus sistemas de información.

La relevancia que tiene el manejo de información de calidad basada en las herramientas señaladas por los entrevistados da cuenta que las estrategias pasan por procesos de validación. La experiencia les indica que la mejor forma de garantizar que la población acepte las propuestas es recogiendo sus expectativas de manera personal y familiar para saber diferenciar qué tipo de intereses están detrás de sus desconfianzas (legítimas) con el modelo.

La estrategia oficial, según lo señala la ley, es comunicar a la comunidad mediante asambleas o talleres participativos acerca de los beneficios que traería la minería a sus familias y al territorio en general. Esto es insuficiente pues existen líderes o personas que pueden manifestar públicamente, incluyendo las protestas de baja, mediana o alta intensidad, que las razones de sus reclamos están relacionadas con temas ambientales. Sin embargo, cuando se profundiza un poco más en las verdaderas motivaciones que están detrás de dichos reclamos, aparecen otras demandas que no necesariamente están vinculadas a las que hicieron pública e inclusive mediáticamente.

[10] Es el caso de la Minera Antamina, expuesto anteriormente.

La relación cara a cara, el diálogo familia por familia es la estrategia más efectiva para que la empresa proponga alternativas de alcance comunal pero que satisfagan también necesidades de orden particular; se convierte entonces en un gran desafío para las estrategias de diálogo transparente y permanente que busca generar compromisos sociales responsables, viables y sobre todo éticos que se puedan alcanzar de manera sostenible. A decir de uno de los entrevistados "[...] los líderes solamente buscaban ser escuchados, ser reconocidos y que la propuesta minera sea compatible con ellos, [...] ellos querían ser incorporados en el proyecto y que se reconozca su participación". Conocer el genuino sentir de los afectados trasciende la mirada economicista y legalista para pasar o complementar dicha mirada con un enfoque antropológico, psicológico y sociológico, necesarios para darle mayor rigor a la intervención social.

Como hemos visto, la incorporación de un enfoque multidisciplinario es otro aspecto que se destaca en los testimonios recogidos. La calidad de la información y las estrategias diseñadas dependerá del tipo de profesionales responsables de recoger, procesar y analizar información, así como de diseñar, ejecutar y evaluar las propuestas.

Las lecciones aprendidas en la trayectoria institucional de las empresas muestran que la mejor manera de gestionar el proceso señalado es a través de equipos con profesionales que provengan de diferentes especialidades. Algunos de los entrevistados formados en las ciencias sociales destacan el hecho que en las áreas vinculadas a la gestión social no solo se contraten abogados o ingenieros, sino también se incorporen profesionales preparados y con experiencia en las problemáticas vinculadas a las industrias extractivas. Por lo recogido, las humanidades tienen mucho que aportar al respecto.

Estrategias de comunicación corporativa para prevenir y controlar los conflictos

Como se destaca en la sección sobre orígenes del conflicto, entradas, y en esta sección referida a las estrategias de comunicación por parte del Estado, las empresas también comunican sus mensajes a la población en los territorios donde intervienen. En todos los casos, público y privado, coinciden en que la estrategia de comunicación es clave para que los mensajes dirigidos a las comunidades afectadas no generen "teléfonos malogrados" o "malentendidos".

Según las entrevistas, la estrategia de comunicación corporativa se complementa muy bien con la estrategia de diálogo; esta última busca concretar acuerdos para darle viabilidad social a la inversión, mientras que la primera debe garantizar que lo acordado no se salga de los canales que permitieron construir, con mucho esfuerzo y sobre todo tiempo, los consensos necesarios logrados con la comunidad.

Para que dichos acuerdos sean sostenibles en el tiempo, se necesita reforzar los mensajes que sustentaron el diálogo entre la empresa y la población afectada, y que permitió implementar el plan de compromisos sociales. Esto evitará, en lo posible, el desconocimiento de dichos acuerdos debido a sobre expectativas que pueden tener los líderes comunales y las familias frente a una organización considerada poderosa política y económicamente.

Los entrevistados identificaron que una comunicación transparente y clara con la población resulta clave para un mejor relacionamiento con la comunidad y contribuye a la prevención de conflictos socioambientales.

> Yo creo que la comunicación y la información transparente es la base para poder lograr el propósito de una mayor y mejor relación con las comunidades, así se va quebrando la desconfianza. Ejemplo, la Mesa de diálogo del 2011, 12 y 13 fue un espacio para que se gane la confianza de la población". (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

> Lo mejor es hablar con resultados, cuando culmina una obra social, un reservorio, una carretera o si te comprometes a controlar el polvo y llegas con testimonios, fotos; esa es la mejor manera de que ellos se dan cuenta que estás trabajando y con ello puedes solucionar el conflicto, ¿no? Ejemplo: si te comprometes en hacer una carretera, tomas fotos con un *drone*, preparas la señalización, pasas la información por *whatsapp* a los comuneros y personal de tu área; luego, los invitas a una pasantía. Esta es la mejor forma, porque ellos ven, siempre hemos querido llegar este punto y eso lo transmiten a sus compañeros, ellos mismos pueden palparlo. (Jefe/a de Medio Ambiente, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Como herramienta de diálogo tienen planes de comunicación, que van ajustando sus mensajes con la coyuntura. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

El manejo inadecuado de las estrategias de comunicación entre la empresa y las comunidades del ámbito de influencia puede generar sobre expectativas e incluso futuros conflictos.

> Creo que, al inicio, en la compañía, los compañeros de relaciones comunitarias, también a veces por conseguir la licencia/consentimiento social, a veces le generaste una sobre expectativa a la comunidad y la comunidad piensa que vas a solucionarle todos los problemas de desarrollo que ha tenido o comunidades que siempre han sido abandonadas por el Estado, cuando ven a la empresa que aparece como una oportunidad. Además, si el Estado o la empresa se comprometen con cosas y luego no lo pueden implementar y ahí surgen los pasivos sociales, que generan desconfianza y malestar en la comunidad. (Coordinador de Relaciones Comunitarias del Lote 67, proyecto Camisea en REPSOL)

Según los testimonios, las herramientas como las mesas de diálogo o las de desarrollo generan un conjunto de acuerdos. Son las áreas de comunicación las que deberían difundir con claridad dichos acuerdos, utilizando distintos mecanismos para que sean accesibles principalmente a las condiciones culturales de la población afectada.

La estrategia comunicativa buscará complementar y fortalecer los niveles de confianza obtenidos en dichos espacios. Lo más importante para que esta confianza se legitime es comunicar los resultados positivos alcanzados a partir del plan de compromisos sociales. Usar herramientas de comunicación como fotos, videos, etcétera, que transmitan dichos resultados en un lenguaje amigable, *ad hoc* a las realidades socioculturales de las comunidades contribuiría a mitigar o en lo posible eliminar las normalizadas y tradicionales desconfianzas frente a una industria extractiva que aspira a posicionarse como organización responsable social y ambientalmente.

Se espera entonces que los hechos, resultados, hablen más que los discursos o buenos deseos. Esa es la tarea central de la estrategia comunicativa. Tal como lo señala uno de los entrevistados, los mensajes deben ajustarse a la coyuntura cambiante, especialmente porque, así como existen resultados satisfactorios o positivos —como los presentados por la Minera Cerro Verde y Antamina—, también hay resultados negativos. Estos últimos podrían ser utilizados por los grupos críticos al modelo extractivo para generalizar dichas prácticas negativas a todo el sector minero.

Estas malas prácticas mineras evidentemente no corresponden directamente a las áreas de comunicación e información, pero son estas instancias las que podrían alertar oportunamente, toda vez que son sus equipos profesionales o técnicos los que recogen mensajes de los propios pobladores y del público en general. Recolectar o conocer testimonios u opiniones de la población a favor o en contra del modelo extractivo debería ser una de las tareas primordiales de quienes trabajan en las áreas de comunicación e información. Este conocimiento necesariamente tiene que llegar en forma de *alerta preventiva*.

Los incentivos para lograr estrategias de prevención son mucho más fuertes en las empresas que en el Estado. Los costos de no ensamblar adecuadamente las estrategias de diálogo con las de comunicación, tendrán un impacto negativo muy fuerte en la marca de la

empresa, pero también en sus finanzas. Los casos de la Yanacocha y Las Bambas son ejemplos muy ilustrativos al respecto.

Estrategias de Judicialización del conflicto socioambiental

"Más vale un mal arreglo que un buen juicio", es una de las frases más populares utilizadas en países donde los sistemas judiciales son débiles y no generan predictibilidad sobre los resultados a conseguir si toman la decisión de ir a un juicio. Esto se debe a la probabilidad de que luego de años de tensión y los costos respectivos, finalmente, no se logre el objetivo por el cual surgió esta institución: hacer justicia. La posibilidad de que exista impunidad en las decisiones judiciales es alta, lo cual genera los incentivos como opción racional para aquellos que opten por cometer delitos, a sabiendas que su acción es ilegal.

En esta materia el Perú es un país de paradojas en lo que va del presente siglo. Tenemos casi el 70% de autoridades enjuiciadas y de estas, una minoría ya ha sido sentenciada. Gobernadores regionales, alcaldes y diversos funcionarios públicos que cumplieron o están en diferentes cargos se encuentran comprendidos en diversos procesos judiciales. También están querellados varios ministros y casi la totalidad de presidentes, luego del gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua que asumió el poder a partir del escándalo de los *vladivideos* y la renuncia vía fax del presidente Alberto Fujimori (El Comercio, 2000).

En este contexto, por un lado, existen posiciones, como lo señala el siguiente testimonio. donde judicializar un conflicto podría significar mayores desventajas o limitaciones en desmedro de la búsqueda de consensos o negociación entre las comunidades y la empresa.

> Judicializar el conflicto [no funciona]: Llevar el conflicto al Poder Judicial es como declarar el conflicto abierto y la comunidad nunca va a dejar entrar a la empresa a su territorio. (Gerente/a de las Re-

> laciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

En cambio, otras empresas mineras prefieren tomar la vía de denuncia legal cuando corresponde.

> Ha sido un cambio bien grande, en 2010 han tenido gente secuestrado, toma de carreteras; los manifestantes han sido denunciados y varios están yendo a la cárcel; Antamina hace la denuncia siempre que hay toma de carreteras. La otra vez un dirigente amenazó con botellas y ellos denunciaron; hace dos años golpearon a unos colegas, también lo denunciaron. En ese aspecto, están muy cercanos a la ley. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Existen en la actualidad diversos juicios en relación con conflictos sociales y ambientales algunos más mediáticos que otros[11]. Es cierto que la judicialización es en muchos casos una opción ineludible, pues los hechos acaecidos no podrían ser resueltos mediante la negociación en espacios de gobernanza por las implicancias legales que podría traer un acuerdo fuera de las normas legales. Casos en los cuales hubo muerte o secuestro de personas, destrucción de propiedad pública, privada y contaminación ambiental grave por negligencia de empresas extractivas privadas, pero también públicas, tienen que pasar necesariamente por algún proceso judicial competente ya sea por voluntad de una de las partes o de oficio.

Sin embargo, cuando se judicializa un problema vinculado a la industria minera, dependiendo del tipo de conflicto y por supuesto su impacto mediático, aparecerán grupos de presión para influir en las decisiones judiciales tanto a nivel nacional como internacional. Esta presión como estrategia es una opción muy importante, sobre todo en contextos de globalización, especialmente en países donde

[11] Se pueden revisar conflictos de octubre de 2021 en Euronews (2021). También los casos de Anabi (DHSF, 2019) y el juicio oral contra dirigentes comunales por caso Las Bambas (CooperAcción, 2019).

se desconfía de las decisiones que pueda tomar el órgano judicial competente.

Los grupos a favor o en contra del modelo minero (especialmente estos últimos) harán sentir su voz a través de diversos mecanismos de comunicación, movilización de actores y recursos para generar en la opinión pública la percepción que el conflicto se ha "criminalizado" en contra de la población que protesta ante el "abuso de poder del Estado y la empresa"; o porque la empresa se siente amenazada debido a que la comunidad ha hecho alianzas con grupos extremistas anti mineros que mediante actos de violencia ponen en peligro vidas de profesionales, infraestructura y tecnología de alto costo, paralizando el proyecto.

En dichas situaciones de disputa aparecerán líderes de opinión y de movimientos sociales, ONG, militantes de partidos políticos, gremios empresariales y sindicales entre otros, utilizando todos los medios a su disposición para hacer sentir sus reclamos frente a una institución que es considerada influenciable e inclusive "capturada" por grupos de poder económico o político. La predictibilidad e institucionalidad del sistema de justicia está en tela de juicio.

Como se mencionó anteriormente, este fenómeno de presión social y política que ejercen los afectados por el modelo extractivo muestra el incremento de las capacidades y el empoderamiento de sectores antes dominados y excluidos de sus derechos en los sistemas o instituciones que no los incluían. Ahora, en el presente siglo, se puede afirmar con mayor certeza que las corporaciones mineras no tienen garantizado ni todo el poder mediático, ni económico, ni político para obtener el supuesto éxito en los juicios frente a las demandas de los grupos impactados por el modelo; el caso de Yanacocha y el Proyecto Conga es emblemático al respecto (Cabrera, 2017; Arana, 2009).

No obstante, lo afirmado, diversos periodistas, líderes de opinión y especialmente los académicos señalan el poder de las grandes empresas y "la captura del Estado" que han logrado durante diversos

periodos de gobierno para garantizar así la protección de sus intereses (Durand, 2016).

Existen en el presente siglo juicios —pero también vigilancia social y pública— contra empresas mineras a nivel nacional e internacional, en las cuales la población organizada, en alianza con ONG, movimientos ecologistas, académicos, entre otros, han logrado que dicha industria minera se vea obligada a modificar diversas prácticas sociales y productivas para adaptarse a las nuevas leyes y estándares internacionales que exigen acciones corporativas responsables social y ambientalmente[12].

La captura del Estado y la búsqueda de rentas (*rent seeking*) tan mentadas en el mundo académico como una práctica que afectaba negativamente los derechos de las comunidades nativas e indígenas, ha sido en lo que va del presente siglo relativamente controlada. Este logro de equilibrio de poder continuará fortaleciéndose en la medida en que la democracia y la libertad de expresión no sean "capturadas" ni por el totalitarismo mercantil ni el estatal.

Coincidencia y diferencias entre Estado y empresa minera sobre las estrategias y herramientas usadas en la gestión de conflictos socioambientales

Los entrevistados tanto del sector público como del empresarial respondieron acerca de las estrategias y herramientas utilizadas para la gestión de conflictos socioambientales.

[12] Ver información sobre empresas sancionadas o multadas por el Estado en: https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/infractoresAmbientales.do

Tabla 12. Comparación Trayectoria Institucional Pública y Privada referido al Momento 2. Funcionamiento o capacidades de gestión frente a los conflictos socioambientales Transformación

Variable: estrategias y herramientas para la gestión de conflictos	
Estado	**Empresa**
1. Alcances y límites de la estrategia de coordinación interestatal 2. Estrategia de diálogo y las mesas como herramienta de gestión de conflictos* 3. Estrategias y herramientas de comunicación en la gestión de los conflictos** 4. Debilidad o ausencia de una estrategia preventiva por parte del Estado	1. Estrategia del diálogo transparente y permanente basado en procesos* 2. Herramientas de gestión social: sistemas de información y compromisos sociales 3. Estrategias de comunicación corporativa para prevenir y controlar los conflictos** 4. Estrategias de judicialización del conflicto socioambiental

Notas:
* Coincidencia 1 entre el Estado y la empresa.
** Coincidencia 2 entre el Estado y la empresa.
El resto de los ítems corresponden a las particularidades de cada uno de estos actores.
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la Tabla 13, entre las coincidencias se encuentra que las estrategias de diálogo y la comunicación transparente con las comunidades del área de influencia son sumamente importantes.

Los representantes del Estado agregaron que en su sector era necesario fortalecer las estrategias de coordinación interestatal y prevención para la gestión de conflictos. Por su parte, el sector privado señaló que las herramientas de gestión social eran útiles para el manejo de conflictos socioambientales e identificó además aspectos en pro y contra sobre la estrategia de judicialización.

Factores vinculados a los resultados y cambios institucionales en la gestión de conflictos socioambientales-Momento 3 de la Trayectoria Institucional: Salidas

En esta sección se presentan los principales mecanismos identificados por los representantes del Estado y de las empresas como medios eficaces técnica o políticamente para la mitigación y resolución de los conflictos socioambientales. También se reconocen los factores que impiden que la minería se convierta en una palanca para el desarrollo sostenible. Si bien esto último no formó parte de nuestras preguntas iniciales decantó como una respuesta importante de los entrevistados a manera de balance luego de concluir con la entrevista.

Es importante reiterar lo argumentado en el modelo conceptual de la presente investigación. Cuando nos referimos a salidas u *outputs*, estamos haciendo referencia a aquellos métodos o procedimientos que se han constatado como efectivos y que se están institucionalizando en la trayectoria y procesos de aprendizaje público y privado. De esa manera dichos instrumentos de gestión pueden contribuir a lograr un cambio en favor del modelo de desarrollo minero responsable social y ambientalmente.

No obstante, todo esto dependerá, por un lado, de las capacidades de gestión de ambas organizaciones y el apoyo político que al respecto otorgue el Estado, y de otro lado del interés de los actores afectados por aceptar el modelo minero y consensuar propuestas que beneficien a todos los involucrados. Lo contrario implicaría la desconfianza en la industria extractiva por la debilidad institucional tanto de la empresa como del Estado y en consecuencia el rechazo de la población para aceptarla como "palanca" para el desarrollo de las comunidades campesinas.

La investigación constata que estos medios se retroalimentan y generan una sinergia cuando se llevan a la práctica en un contexto de conflicto en estado latente y que su manejo inadecuado podría significar su estallido o escalamiento por diferentes razones bajo o

fuera de control de las organizaciones públicas y privadas. Veamos primero aquellos medios que son considerados por nuestros entrevistados como mecanismos eficaces, total o parcialmente, en la resolución de los conflictos socioambientales y finalizaremos esta sección con aquellos que impiden que la minería sea una palanca para el desarrollo sostenible. Como se ha venido haciendo a lo largo de todo el capítulo, primero se inicia el análisis con el punto de vista de los funcionarios públicos y luego se concluye con los directivos de las empresas extractivas que trabajan en las áreas sociales.

Mecanismos de gestión que posibilitan la resolución de los conflictos socioambientales: salidas

Desde el sector público se reconoce que los principales medios que permitieron un nivel de mejora en la mitigación y resolución de los conflictos se expresan principalmente en la instauración de espacios multiactor, el seguimiento y cumplimiento de acuerdos, la comprensión integral del conflicto y el marco normativo. Desde el sector privado, se identificaron como principales resultados de mejora la gestión multiactor, una relación de confianza con la población y una adecuada gestión e inversión social.

Percepción de funcionarios del Estado sobre los mecanismos que posibilitan la resolución de los conflictos socioambientales

Tal y como se señala a lo largo de la investigación, las industrias extractivas tienen un rol importante en la economía del país. Dentro de este rubro, el sector minero es el que genera mayores réditos para el erario nacional. Una evidencia de ello no solo es su aporte del 14% al PBI (Confiep, 2018), sino sobre todo su contribución significativa a la reducción de la pobreza monetaria. En efecto, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) este tipo de pobreza pasó del 56% en 2005 al 21% en 2016 y al 20% en 2019. En el caso de

la pobreza extrema, esta pasó del 16% al 4% en el mismo periodo de años (Trivelli y Urrutia, 2018).

La magnitud de dichas inversiones ha significado para el Perú contar con importantes recursos para la inversión pública. Según el MINEM las inversiones mineras en el país entre los años 2008 y 2020 superaron los 1,000 millones de dólares anuales pese a que durante la segunda etapa de la década pasada hubo un decrecimiento del precio de los metales en el mercado internacional.

Tabla 13. Evolución de la inversión minera a nivel nacional (US$ millones): 2008-2020

2008	2012	2016	2020[13]
1,268	7,498	3,334	4,327

Fuente: Anuario Minero 2017 2020-MINEM. Elaboración propia.

Si bien este aporte económico implicó una oportunidad para inversiones públicas de calidad especialmente en educación, salud e infraestructura, lamentablemente las débiles capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales —incluyendo en parte al gobierno central— no han estado a la altura de las circunstancias para ejercer su capacidad de gasto y si a esto se unen los actos de corrupción y las disputas políticas al interior de dichas instancias de gobierno, el problema se agrava aún más[14].

Las reformas en materia económica producidas en la década del noventa han sido importantes al respecto, por ejemplo, las políticas

[13] Datos preliminares.

[14] Existen 395 obras paralizadas a nivel nacional según información de Contraloría General de la República hasta 2020. Ancash y Cajamarca, con 51 y 45 obras paralizadas, encabezan la lista. Le siguen Huancavelica (29), Huánuco (26), Puno (24), La Libertad (21), Lima (20), Piura (20), Arequipa (18), San Martín (18), Loreto (15), Ayacucho (15), Cusco (14), Junín (12), Ica (12), Lambayeque (12), y Amazonas (10) (El Comercio 2020a).

de ajuste estructural que permitieron detener la hiperinflación, entre otras (Thorp, 1998). Si bien los cambios en materia de política económica fueron fundamentales, faltó complementarlas con reformas de segunda generación que redujeran las grandes brechas de desigualdad entre la población peruana. Lo ideal hubiera sido aprovechar los ingentes recursos obtenidos por el modelo extractivo, donde si bien la satisfacción de necesidades básicas era importante, las políticas públicas orientadas a la innovación e industrialización, la reducción de la informalidad en el comercio y la microempresa, acompañadas de reformas del Estado especialmente a nivel del Poder Ejecutivo y Judicial, eran también claves (BID, 1997; Banco Mundial, 1997).

La ausencia de una mirada integral (multicausal) y articulada (intersectorial) de los diversos problemas complejos que atraviesa el país, tal vez pueda explicar mejor por qué no se encuentra una solución sostenible a los mismos, sin descontar la incapacidad política para construir consensos y encontrar alternativas de solución alrededor de estos. En el caso de los conflictos socioambientales y por lo hallado en la presente investigación, pareciera que su solución sostenible no es posible, entre otros aspectos, por las razones expuestas al inicio del presente párrafo.

En efecto, según la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos sociales registrados en los últimos años no ha presentado una disminución, sino, más bien, se ha mantenido. Un ejemplo de ello es que, en los años 2018, 2019 y 2020[15] los conflictos registrados fueron 181, 184 y 197, respectivamente. Asimismo, de los conflictos sociales mencionados a febrero de 2020 el 68.1% son de carácter socioambiental.

Se constata entonces que el modelo extractivo genera una serie de externalidades negativas que por la ausencia de estrategias de prevención pertinentes y oportunas por parte del Estado que apostó por dicho modelo, no logró mitigar su alcance. Si bien la mirada de los conflictos se centra en las consecuencias que genera la industria minera como la contaminación, que la riqueza generada no trae el

[15] Se tiene como referencia el mes de diciembre de cada año.

desarrollo a las regiones, entre otras, se ha encontrado que detrás de esos conflictos emergen otras demandas de la población rural afectada no resueltas por varias generaciones (empleo, salud, educación de calidad y, lo más importante, ciudadanía), siendo también el Estado responsable directo del no cumplimiento de dichas expectativas de origen histórico.

He ahí la importancia para los gobiernos que apostaron por este modelo de desarrollo en el Perú y América Latina, en cumplir su rol institucional con las poblaciones excluidas y velar por el cumplimiento de las normas que regulan esta industria buscando que sea sostenible social y ambientalmente. Por ello es indispensable que los conflictos socioambientales sean gestionados lo más efectivamente posible en beneficio del país y particularmente de las poblaciones impactadas.

Los cambios institucionales vinculados con la gestión de los conflictos por parte del Estado, que se han venido señalando, según la opinión de los funcionarios entrevistados como resultados eficaces se tienen: la formalización de las estrategias de espacios multiactor que incluyen al Estado, empresa y comunidades, el seguimiento y cumplimiento de acuerdos tomados en dichos espacios, la comprensión integral del conflicto y el actual marco normativo que se sostiene en lo que se ha denominado como la "nueva burocracia ambiental".

En el marco de esas estrategias el Estado cumple el rol de mediador dado que recibe las demandas de los actores involucrados en los conflictos, independientemente de la etapa o la situación en la que estos se encuentran. Asimismo, los logros se reconocen a partir del desempeño que las instituciones públicas y sus representantes, y son considerados resultados positivos cuando llegan a mitigar o encontrar soluciones factibles alrededor de la problemática socioambiental. Veamos cada uno de los cambios institucionales mencionados y que el Estado ha venido logrando a partir de un conjunto de mecanismos aprendidos en su trayectoria institucional a partir del actual ciclo minero.

Espacios de diálogo multiactor desde la mirada del sector público

Una estrategia clave para gestionar los conflictos es promover procesos de diálogo entre los actores involucrados especialmente con las poblaciones impactadas por el modelo. En ese sentido el Estado peruano en sus diferentes instancias apuesta por la creación de diversos tipos de mesas de diálogo concebidas como el método que puede traer resultados para beneficio de los involucrados en situaciones en las que se producen conflictos sociales. Se considera a estos espacios de concertación y diálogo como "uno de los mecanismos más eficaces para el relacionamiento y establecimiento de acuerdos entre diferentes actores sociales involucrados en cada caso de conflicto social" (PCM, 2018).

Tabla 14. Evolución de la inversión minera a nivel nacional (US$ millones): 2008-2020

Mesa de diálogo	Es el espacio conformado a raíz del surgimiento de un conflicto social que puede afectar la gobernabilidad. Tiene como finalidad reunir a los actores sociales involucrados en el caso de conflicto, así como a las entidades estatales competentes, para construir juntos soluciones pacíficas e institucionales a los problemas y demandas. Tiene una vigencia temporal.
Mesa de desarrollo	Espacio que surge con posterioridad a una Mesa de Diálogo, a través del cual se busca generar oportunidades de desarrollo integral mediante la realización de inversiones públicas y/o privadas en los lugares donde hay riesgos de conflictividad social, especialmente en zonas donde se realizan actividades extractivas. Para ello se genera una estrategia articulada con los distintos sectores del Estado y representantes de la sociedad civil, quienes participan en la toma de decisiones sobre cómo mejorar su calidad de vida. Dependiendo del caso, la empresa privada también puede participar. Tiene una vigencia temporal.

Mesa técnica	Espacio que aborda problemáticas específicas de carácter técnico e incorpora a especialistas que tienen como objetivo formular alternativas de solución a los problemas ya identificados. Para ello se elaboran informes, estudios, investigaciones o evaluaciones que permitan contar con información sustentada sobre las temáticas en cuestión. Es un espacio que frecuentemente se desprende de una Mesa de Diálogo y tiene una vigencia temporal. Casos frecuentes de Mesas Técnicas se dan ante reclamos por falta de obras o por supuestas malversaciones de fondos.
Comisión multisectorial	Espacios creados con la finalidad de que los sectores del Estado desarrollen funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos sobre una materia en particular. Usualmente asociadas a las mesas de desarrollo, en las que diferentes sectores asumen compromisos para viabilizar inversiones en un determinado territorio, la constitución de una Comisión Multisectorial facilita la toma de decisiones por parte del Estado sobre la problemática tratada. Pueden ser temporales o permanentes.
Grupo de trabajo	Mecanismo utilizado ante el pedido o solicitud de constitución de un espacio de diálogo por parte de autoridades locales o de representantes de la sociedad civil. Pueden constituirse grupos de trabajo para atender demandas locales ante las instancias y sectores competentes, para lo cual se convoca a reuniones de trabajo para analizar y gestionar las demandas entre los sectores involucrados, en el marco de sus funciones y competencias.
Comité de seguimiento	Mecanismo a través del cual se da seguimiento a los acuerdos y compromisos asumidos en cualquiera de los espacios de diálogo previamente mencionados, para así garantizar el cumplimiento de los mismos. Para ello se realizan reuniones periódicas con los actores involucrados, incluyendo a autoridades locales y a empresas, de ser necesario.

Fuente: Reporte Anual 2018 de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM.

En los conflictos sociales impera la disconformidad de los diferentes grupos involucrados. Muchas veces hay posiciones antagónicas en alguno de los grupos defiendiendo posiciones ideológicas, agendas programáticas basadas en convicciones comunes o, en otros casos, reclamando el cumplimiento de las normas y leyes. Sea cual fuese el contexto lo que se muestra son intereses de las comunidades o de las empresas que buscan que se efectúen sus demandas en beneficio propio.

En estas circunstancias el Estado cumple el rol institucional de intermediario, dado que recoge los puntos de vista de las partes involucradas en los conflictos. Por ello, dentro de las diferentes instancias estatales se convocan espacios de diálogo con la finalidad de buscar una solución a la diversidad de problemas presentes en la gestión de bienes públicos o colectivos. Dentro de estos mecanismos, las mesas de diálogo son las que invitan a los involucrados directos del conflicto y, en ciertas ocasiones, a terceros a cumplir la función de testigo frente a los temas en agenda y los puntos que van siendo consensuados. En ese sentido, los diferentes tipos de mesas cumplen un rol importante para la concatenación de acuerdos y la resolución de problemas.

> [...] Ordenamiento territorial y zonificación ecológica en Cajamarca, que partió como una crisis el 2003, donde había un postulado que no podía haber inversión minera. El trabajo fue junto al sector privado, para que se involucren activamente en los procesos regionales y que trabajaran cercanamente con el gobierno regional. Estos espacios donde hay diferentes actores con distintas miradas para atender asuntos de la región son importantes y creo que eso es un factor positivo que ayuda, incluso, a prevenir conflictos [...] Te ayuda a establecer una relación entre actores como el GORE y las empresas, y eso hace que para otros momentos exista ya una relación construida. También le da una mirada a las empresas para involucrarse en lo que sucede en la región". (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

El caso citado describe el proceso de cambio en el ordenamiento territorial y zonificación ecológica que se dio en Cajamarca el año 2003. El contexto en el que se desarrolló dicho cambio tuvo a una parte de la sociedad civil como opositora dado que había incertidumbre sobre lo que podría significar la inversión minera. Pese a ello, se logró construir espacios de diálogo multiactor con la población, ya que el sector privado pudo involucrarse con este y, además, trabajar colectivamente con el gobierno regional. En este caso, el liderazgo que hubo desde el MINEM permitió que se desarrolle un trabajo conjunto entre los actores involucrados.

El Estado en diversas oportunidades ha cumplido un rol institucional importante de intermediario, debido a su capacidad de respuesta que permitió el establecimiento de conversaciones alturadas entre las partes en conflicto. La comunicación cara a cara en sí misma no resuelve el conflicto, puesto que en algunas situaciones se mantiene "una relación de asimetría en la participación de distintos grupos sociales en los espacios de toma de decisiones" (Álvarez y Castillo, 2020: 5). En el caso descrito, sí se pudo fabricar consensos entre los involucrados, pues el Estado pudo operar dentro de un marco en el que se cumplieron los objetivos propuestos, sin dejar de lado la promoción de escenarios en los que se establezca un diálogo multiactor de forma simétrica entre las partes.

Llevar a la práctica los postulados señalados en torno a la gestión gubernamental, en determinadas situaciones, presenta dificultades. Esto debido a que el Estado posee diferentes instancias de representación, que, si bien en teoría deben mantener un trabajo continuo, en ocasiones no llega a cumplirse. Efectuar acuerdos en espacios como mesas diálogo o mesas técnicas no garantiza necesariamente la ejecución de lo pactado. Pese a ello, el trabajo que se realiza en estos ámbitos es importante dado que amortigua las consecuencias negativas que pueden darse por ciertos incumplimientos en los términos y condiciones de lo acordado, y con ello evitar que se reactive el conflicto.

> [...] En Hualgayoc, Gold Fields, implementó una mesa de diálogo por el desarrollo de Hualgayoc que ha sido una experiencia medianamente exitosa. Gold Fields y Antapaccay han destinado presupuesto de tres millones a las comunidades, en coordinación del gobierno local y de las autoridades del caserío. El dinero de Tantahuatay y Gold Fields para el distrito de Hulagayoc estaba distribuido en los 33 caseríos para proyectos de desarrollo económico en producción cuyes, quesos, ganado. Esto en articulación con el gobierno local; sin embargo, el gobierno local no cumplió adecuadamente su rol de monitoreo, seguimiento ni asesoramiento técnico y para la inserción de mercados. Ha habido casos en que los productores de cuyes han vuelto a su condición inicial pero ahí era responsabilidad del gobierno local [...]. (Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel)

Como se menciona en la cita, en el caso de Hualgayoc se implementó una Mesa de diálogo entre la empresa, el gobierno provincial, los gobiernos distritales y la población. Se llegaron a dar acuerdos consensuados, y, en consecuencia, se pudo implementar los proyectos a favor de las comunidades de la zona. Pese a ello, no todas las comunidades fueron beneficiadas de igual modo. En este caso, las diferentes instancias de representación del Estado tuvieron desempeños diferentes. Por un lado, el gobierno provincial fue un facilitador en la promoción de los espacios de diálogo multiactor, concretándose acuerdos con la empresa para la gestión del presupuesto y la futura ejecución del proyecto. Por otro lado, en menor escala, el gobierno distrital no realizó un monitoreo necesario que asegure el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Pese a ello, al hacer una evaluación general sobre el proyecto, este resultó ser una experiencia que trajo beneficios para una cantidad significativa de comunidades de la provincia, dado que la ejecución del plan de trabajo fue considerada una fuente importante para el desarrollo de la economía local. En ese sentido, el diálogo multiactor que hubo en las diferentes etapas del proyecto entre empresa,

comunidad, gobierno provincial y gobiernos distritales, a excepción de algunas zonas en Hualgayoc, generó réditos a la población.

Como se ha abordado en los dos casos previamente descritos en esta sección, el débil manejo de los recursos naturales y escasos beneficios que estos generan a la población son motivos por los cuales se producen conflictos socioambientales. Las razones de las tensiones tienen su origen en el reclamo de la población al no sentirse favorecida por la riqueza que trae la explotación de los recursos naturales, en comparación con las ventajas que tienen las empresas al comercializarlo; así como también por la preocupación de las comunidades orientada hacia la defensa de su territorio (Fontaine, 2004). En ese contexto, se espera que el Estado cumpla a cabalidad el rol de mediador y de esa manera contribuir a la búsqueda de consensos con la participación de los actores involucrados.

Parte de las razones que influyeron en la resolución de los conflictos se debe a la articulación intersectorial con intervención de las entidades públicas. El trabajo de concertación, como todo esfuerzo de acción colectiva, puede tener altibajos y diversidad de tensiones, pues se espera que los acuerdos sean sostenibles a partir de la comunicación intersectorial y ese desafío necesariamente requiere de voluntad para ganar y ceder en sus propuestas. Asimismo, para que el conflicto no estalle se requiere poner en marcha "capacidades de intervención temprana [...] para generar un sistema de análisis, seguimiento, monitoreo y evaluación común de los conflictos socioambientales" (Huamaní y Macassi 2011, p. 50); siendo el diálogo multiactor la primera acción indispensable para generar los resultados esperados.

Los conflictos socioambientales, sin embargo, también deben sus razones iniciales a las externalidades fuera o bajo la responsabilidad de la empresa y a imprevistos vinculados con el inadecuado manejo de la seguridad ambiental. Ello puede traer graves consecuencias para la población aledaña a las zonas donde suceden este tipo de efectos negativos no esperados. En la experiencia peruana, casos como el derrame de mercurio en Choropampa sucedido el año

2000 vinculado a la empresa Yanacocha o los reiterados derrames de petróleo ocurridos en la selva peruana relacionados a las empresas Pluspetrol y Petroperú[16] son desencadenantes de conflictos. Más allá de los casos en mención, haya o no responsabilidad directa por parte de las empresas, la percepción que se construye es que estas deben hacerse cargo de las consecuencias.

Las empresas vinculadas con las industrias extractivas son entes importantes para el crecimiento económico y el desarrollo regional dado que a través del pago del canon y regalías generan considerables ingresos a las regiones. Sin embargo, eso no las exime de cuestionamientos por parte de la población, que exige la asunción de responsabilidades frente a las posibles malas prácticas. Estos hechos son motivos o razones que originan conflictos, en donde el Estado también debe intervenir con la finalidad de buscar consensos, disipar los cuestionamientos y lograr las reparaciones respectivas.

> Comunidad Nativa de Camaná, 2011 hubo un derrame de gas que contaminó ríos que utilizaba la comunidad y hubo un conflicto con la empresa de gaseoducto, una filial de Odebrecht. El conflicto fue judicializado, porque habían fallecido trece niños y se culpaba a la empresa; la fiscalía le dio la razón a la empresa, pero los nativos pensaban todavía que era culpa de la empresa. Las comunidades acudieron a la PCM a la Oficina de diálogo, conversaron, fueron a la zona, pidieron la intervención de OEFA para que hiciera un diagnóstico; llamaron a la empresa, pero los nativos habían paralizado sus operaciones y los de PCM les convencieron que estaban perdiendo más plata sin querer involucrarse. Inició un diálogo entre la empresa y las comunidades, con la mediación de la PCM; fue un diálogo difícil por los resentimientos de los nativos, pero llegaron a un acuerdo, pero incluso cuando la empresa se fue, vendieron sus acciones a la

[16] Según el informe "La sombra del petróleo. Informe de los derrames de petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2009" publicado por OXFAM, entre los años 2000 y 2019 ha habido 474 derrames de petróleo en la Amazonía peruana a partir de la información recogida de OSINERGMIN y OEFA. De estos casos, el 65.4 % se debió a la corrosión, fallas operativas y condiciones inseguras (León y Zúñiga, 2020).

> comunidad. (Asesor/a de políticas, secretaria de Gestión Social y Diálogo-Viceministerio de Gobernanza territorial-PCM)

Dada la gravedad del acontecimiento en mención, la empresa perdió legitimidad; sin embargo, el Estado, al convocar un espacio de diálogo con participación directa de ambas partes, pudo construir acuerdos en beneficio de los involucrados. Por un lado, la empresa volvió a desempeñar sus funciones sin trabas e impedimentos de la población. Por otro lado, se convenció a la población de que la paralización de las actividades extractivas iba a generar pérdidas económicas en la zona, pues la empresa representaba una importante fuente de ingresos. Asimismo, al culminar la labor extractiva, la corporación le vendió sus acciones a la comunidad por lo que también se generó ganancias en beneficio de la población.

El Estado cumplió un rol determinante para la resolución del conflicto, pues construyó las condiciones mínimas necesarias para que se logre un acuerdo entre ambas partes. Asimismo, se promovió una atmósfera en la que la empresa empezó a tener cierto grado de aceptación. La legitimidad social de la empresa como señalan Trujillo y Vélez Bedoya, "depende de la confianza y el nivel de aceptación que alcance en el entorno social en el que se desempeña" (2006, p. 300). Por ello, el principal motivo de éxito en el escenario descrito tiene que ver directamente con el trabajo de intermediario que asumió el Estado; sin esta intermediación en un espacio de diálogo se hubieran generado mayores costos sociales y económicos a todos los actores involucrados.

Según las evidencias de la presente investigación, como en otras que se han recogido para complementar los argumentos, el Estado al asumir su rol de mediador directo entre las partes en conflicto tiene la facultad de promover escenarios en los que prime una comunicación alturada y, con ello, restablecer la confianza entre los actores en disputa incentivando y promoviendo alternativas de solución para frenar el incremento de los posibles conflictos. En ese sentido, es indispensable que se desarrollen estrategias sensibilización e

información basadas en proyectos de inversión o de responsabilidad social para enfrentar con mayor efectividad las tensiones que producen los conflictos sociales.

En el Perú parte de las empresas vinculadas con las industrias extractivas articulan la responsabilidad social con el desarrollo local mediante el diseño y ejecución de proyectos sociales promovidos por la propia empresa, pero se necesita que estos esfuerzos tomen en consideración "las discusiones locales sobre planificación y presupuesto [...], orientadas a minimizar el descontento de la población local" (Tanaka et al., 2007, p. 9). En ese sentido, es de suma importancia para las empresas el incorporar estrategias para recoger las necesidades sentidas o demandas directas de la población.

El conflicto, entonces, es consecuencia de la desconexión entre los canales de comunicación y los espacios de diálogo que se en principio se han institucionalizado. Es en ese escenario que el Estado busca canalizar la comunicación en el marco de estas mesas de negociación, y es en esos espacios de gobernanza donde ejerce su rol de mediar y conciliar entre las partes con la expectativa de lograr condiciones básicas, consideradas mínimamente necesarias, para la convivencia en el territorio.

"Los conflictos pueden ser visualizados como una serie de acontecimientos organizados alrededor de las diferencias construidas entre los actores locales y las empresas mineras y las posiciones y acciones emprendidas por ambos tipos de agentes a lo largo del tiempo" (Tanaka et al., 2007, p. 8). Los espacios de diálogo multiactor son formalizados para evitar que se sigan tergiversando o distorsionando las acciones que generaron controversias y disputas por el supuesto incumplimiento de acuerdos entre las partes dentro de sus procesos de negociación entre privados. Asimismo, en esas circunstancias, la comunicación entre las partes no es viable y se requiere reconstruir la confianza perdida para restablecer el diálogo, como se puede apreciar en el siguiente testimonio.

> En la Amazonía, comunidad nativa retuvieron a un grupo de trabajadores de una empresa petrolera, la empresa pidió apoyó a la Defensoría, a la PCM, del GORE, los cuales se aproximaron y después de una reunión larga con la comunidad lograron que los dejaran en libertad a las personas. A partir de ese trabajo y el proceso de diálogo que continuó, lograron cosas interesantes de parte de la empresa y se resolvió el conflicto. El conflicto se debió a mala información o tergiversación que tenía la población. (Subsecretario/a de diálogo y sostenibilidad, Secretaría de Gestión Social y Diálogo- PCM)

En el caso en mención, la ausencia inicial de espacios de diálogo y mecanismos eficaces de comunicación acrecentó las tensiones, por lo que la comunidad tomó medidas que tuvieron consecuencias directas en el proyecto, pues la integridad de los trabajadores de la empresa petrolera estuvo en peligro. En ese contexto, era necesaria la intervención de instituciones como la Defensoría del Pueblo, la PCM y el Gobierno regional. Al crearse un escenario con actores intermediarios provenientes de diferentes instancias del Estado se pudo construir acuerdos en común en el que se tomaron en consideración los intereses de todos los afectados con el fin de delinear un mismo horizonte de trabajo.

En estos casos el Estado, trabajando de manera articulada en espacios de gobernanza, logró sostener una mirada estratégica en la que se pudo "desarrollar propuestas programáticas y políticas específicas para construir una nueva relación de reconocimiento y articulación entre el ser humano y la naturaleza" (Castro 2020: 175); así como también se facilitaron alternativas de solución para el entendimiento entre la comunidad y la empresa.

Estos mecanismos de concertación intersectorial a nivel gubernamental generan réditos en beneficio de la población, dado que se convierte en una forma de canalizar, inclusive de una manera efectiva, los ingresos por el canon y las regalías, pues mediante lo acuerdos y consensos construidos se puede decidir de manera consensuada sobre su distribución. En ese sentido, los espacios de participación estatal en los conflictos socioambientales deben estar presentes y

consolidarse en las regiones, pues cumplen la función de apaciguar y conciliar entre actores en contextos en los que los conflictos siempre estarán latentes, tanto por las expectativas de la población como por el incumplimiento de las normas y los planes.

Una de las razones principales del éxito en la gestión de los conflictos socioambientales, reconocidos e identificados por los entrevistados del sector público, tiene en los diferentes tipos de mesas uno de los mecanismos más importantes para fortalecer el diálogo multiactor entre entidades gubernamentales competentes, comunidades afectadas, empresa minera y diversos actores de la sociedad civl. Dichos espacios han demostrado un grado de efectividad cuando se preparan y utilizan de acuerdo a la magnitud e implicancia del conflicto y las razones que lo gatillaron. Lo importante es que este mecanismo ayude a restablecer el diálogo y negociar para frenar o mitigar las disputas o controversias e incluso, si se respetan y vigilan los acuerdos, se pueden prevenir futuros conflictos, tal como lo afirman los entrevistados en la siguiente sección.

Seguimiento y cumplimiento de acuerdos

Como ha sido explicado en la sección anterior, los espacios de diálogo se conforman con la finalidad de entablar consensos que ayuden a amenguar los conflictos sociales. Por lo general se realizan en mesas de concertación convocadas por el Estado, en sus diferentes niveles, en las que se busca posibles soluciones a los problemas que coadyuvaron a su aparición. Asimismo, son mecanismos solicitados por los mismos involucrados con el fin de buscar el cumplimiento de las diferentes demandas. Por esto es necesario que se entablen acuerdos sostenibles y viables sobre los puntos de controversia, y con ello contribuir a garantizar el cumplimiento de estos.

Es indispensable que los espacios de diálogo estén inscritos en "procesos de planificación tanto a nivel comunal, local, regional o incluso en los planes nacionales de desarrollo" (Arce R., 2013), con

el fin de articular diferentes perspectivas en beneficio de las comunidades y la empresa. Cuando las entidades públicas competentes se comprometen en la prevención y mitigación de los conflictos, hacen un monitoreo continuo de las acciones pactadas en las mesas de diálogo, pues ello garantiza que se cumplan los compromisos firmados inicialmente. En consecuencia, el desafío del Estado se concentra en construir mecanismos de coordinación de las demandas planteadas en los planes de desarrollo y desde ahí proyectar propuestas que impidan la irrupción de conflictos en el mediano y largo plazo.

> Lo importante del conflicto es encauzarlo y que no genere consecuencias económicas, políticas y sociales. El conflicto se va transformando, pasa por picos de conflictividad. Ejemplo: quedan acuerdos de hacer un hospital, puede tener problemas para construir el terreno, presupuestales, construcción, funcionamiento, calidad de servicio, etcétera [...] Una de las grandes tareas es restablecer la confianza, cuesta retomarla. El Estado es regulador y mediador, deben ser vigilantes que los compromisos se cumplan, el no cumplirlo puede hacer que se pierda de confianza y surja la crisis. Ejemplo, separar presupuestos para los compromisos que han realizado y que esto se mantenga en el tiempo. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM)

Tal como se señala en la cita, es indispensable el seguimiento de los compromisos pactados con la finalidad de garantizar su cumplimiento, lo que logra evitar que los conflictos vuelvan a irrumpir. Cuando se construyen mesas de diálogo los actores involucrados de cada frente quieren que se ejecuten todas sus demandas; sin embargo, los acuerdos que se van tomando se basan en dar y ceder posiciones. Por ello, al haber un seguimiento constante de los puntos acordados se evita volver a las circunstancias que provocaron el estallido del conflicto. En ese sentido, los conflictos como tales en ocasiones no llegan a concluir, sino que pasan por procesos de transformación constante en los que el Estado, al dar un oportuno seguimiento, evita el escalonamiento de las disputas o controversias, pues existe un

nivel de control sobre los acuerdos tomados en las mesas, incrementando las garantías en el cumplimiento de estos.

El hecho que se vayan logrando los compromisos, fomenta que la confianza entre las comunidades y las empresas vaya recuperándose, por ello la importancia del sector público en su rol de garante de las propuestas concertadas. Su participación y permanente en el proceso de ejecución de los planes, proyectos o actividades mitiga las latentes desconfianzas propias de la experiencia conflictiva. En ese sentido, el aparato estatal debe tener las competencias técnicas y políticas necesarias para la implementación de los acuerdos. Como ya fue mencionado, el Estado debe tener la capacidad de articularse consigo mismo en sus diferentes sectores y niveles: desde la toma de decisiones que se da en el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (Balbuena y Ramos, 2017). En consecuencia, los distintos niveles de gobierno, así como también los sectores comprendidos en los acuerdos, deben implementar líneas de trabajo sobre las propuestas pactadas entre las comunidades y las empresas.

> En Quellaveco se hizo una mesa el 2012, se establecieron cuatro acuerdos y en el 2018 se empezó la construcción del proyecto. Ha sido retador por la falta de confianza de la comunidad en que la empresa cumpliría los acuerdos, pero con el acompañamiento e involucramiento de la PCM y del MINEM ha habido una profesionalización del sistema de seguimiento y verificación. Lo que ha habido es identificación del estado de los acuerdos, priorización e involucramiento de otras instituciones, lo que también formaliza los acuerdos, por ejemplo, empleo local, Ministerio de Trabajo. Hubo meses de resistencia y movilización, pero se logró aclarar y ahora están proceso en el que un sector de la mesa va al proyecto, verifica y mira los números, que además son privados, y verifican los acuerdos y cada cierto tiempo hacen un reporte. Esta mesa fue iniciativa del gobierno regional.
>
> Hubo bastante participación de la empresa, los alcaldes y la población. La transparencia, comunicación, involucramiento de los actores no es un tema solo de la empresa o el Estado, son todos los que

> están interesados. Los que están interesados en temas personales se van a ir por cansancio. [...] Se fortalecían los puntos de coincidencia. Hay casos positivos de seguimiento, como el de Quellaveco: monitoreo de los acuerdos de Quellaveco. Se implementó un proceso de monitoreo y seguimiento de acuerdos que hasta hoy funciona. Pero es un trabajo fuerte, que requiere personal, tiempo de dedicación, coordinación con otro sector y con temas políticos coyunturales. (Asesor/a del Despacho del viceministro, MINEM)

Como se expresa en la cita, el trabajar continuamente en el seguimiento y verificación de los compromisos representó un reto para los organismos estatales, pues permitió lidiar con los usuales contratiempos o altibajos que se produjeron en el proceso. El diálogo con los diferentes frentes estuvo presente en todo momento, ello evitó que se produzcan desavenencias que pongan en riesgo los consensos y sus beneficios.

El supuesto detrás del mecanismo *seguimiento de los acuerdos* es evitar en lo posible la irrupción de conflictos de mediana y alta intensidad. De ahí la necesidad de que "se proponga la generación de espacios permanentes de información, que involucre la movilización local para la información y mecanismos protocolizados" (Balbuena y Ramos, 2017, p. 91). Para que estos espacios se institucionalicen es indispensable el compromiso y por lo tanto la voluntad política de los actores públicos nacionales, regionales y locales que, en los hechos, evidencie que están coordinados o, mejor aún, articulados al momento del cumplir su rol de garantes de las propuestas consensuadas.

Independientemente del monitoreo de acuerdos entre las empresas y las comunidades, las entidades gubernamentales competentes, en los casos descritos, han diseñado y ejecutado políticas públicas que respondan con mayor eficacia a las situaciones que gatillan los diferentes tipos de conflictos sociales, entre ellos los conflictos de carácter ambiental[17]. Por ello es esencial tener una burocracia lo

[17] Como se mencionó anteriormente, es preciso destacar que desde la primera década del presente siglo el Estado peruano ha creado ministerios encargados exclusivamen-

suficientemente coordinada para que tenga la capacidad de llevar a la práctica las políticas públicas sin dejarse presionar por actores externos que busquen algún beneficio particular o por los propios involucrados del conflicto, si es que estos tratan de incumplir los acuerdos inicialmente pactados.

Asimismo, se presentan situaciones en las que la coyuntura social y política externa al conflicto pueda influir en el trabajo que se hace durante el seguimiento de los acuerdos o en el cumplimiento de estos mismos. Determinado tipo de contingencias como intereses en beneficio de agrupaciones políticas, el cambio en los precios de los metales, ejercer presión para que se modifiquen normativas legales, entre otros, pueden generar condiciones para que los acuerdos iniciales corran el riesgo de no llegarse a cumplir y, en consecuencia, reabrir las tensiones.

Frente a la posibilidad que determinados acontecimientos externos al conflicto, parcialmente resuelto, influya e impacte negativamente en el seguimiento y el cumplimiento de lo pactado entre las empresas y las comunidades, los entrevistados sostienen que las entidades públicas deberían marca las reglas de juego para el cumplimiento de los acuerdos no se vea afectado por las contingencas del momento. La idea es mostrar las acciones propuestas que ya se han ido ejecutando desde el periodo en el que se concretaron hasta el momento en el que se pretende cuestionar o deslegitimar los avances realizados. En estos contextos, el monitoreo estatal cumple la función de mostrar los resultados conseguidos hasta el momento, comparándolos con aquellas acciones que todavía no se han podido llevar a cabo explicando las razones de ello. De esa manera se supone que se puede contribuir a preservar los compromisos asumidos.

---

te de temas vinculados directa o indirectamente a la problemática ambiental como son el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en 2011, el Ministerio de Cultura (MINCUL) en 2010 y, por supuesto, el Ministerio del Ambiente (MINAM), en 2008. Se seguirá profundizando en esta temática en la sección denominada "la nueva burocracia ambiental".

> Comunidad de Fuerbamaba en Cotabambas ha sido duro, pero se logró construir confianza y meterlos en un proceso de diálogo, fue difícil y se logró. Se ha perdido la confianza y uno de los motivos es que no se ha reconocido al otro y a partir de eso, construir un encuentro. Además, está la poca capacidad de cumplimiento e implicación del Estado, que tengan protocolos eficaces; el sistema administrativo debe ser para servir a las personas. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

> Es importante cumplir los compromisos para llevar a cabo una buena gestión social y finalmente, conseguir la solución que todos esperan. Hay procesos un poco largos, pero es importante seguir en la marcha y atender a la población y sus compromisos. Han tenido logros importantes, hay un conflicto que afectó directamente a Cajamarca, donde plantearon una solución técnica, es un proceso de largo plazo, pero se está manejando bien. (Funcionario/a Gestión del Medio Ambiente, Gobierno Regional de Cajamarca)

De acuerdo a los testimonios citados de altos funcionarios públicos de la PCM y el Gobierno Regional de Cajamarca, mantener la confianza con la población resulta fundamental para apaciguar el conflicto y llegar cumplir con los puntos en agenda. Esto parte del supuesto de que los involucrados buscan que sus demandas se concreten sobre la base de sus derechos y las condiciones de igualdad que se deben evidenciar en la relación comunidad-empresa. El reconocimiento no solo está basado en el respeto por lo pactado, sino también toma en consideración el trato que se tiene con los demás. En ese sentido, cuando el Estado, incluyendo a las empresas, se acercan a las comunidades para resolver diversas problemáticas que las afectan, se debe fomentar una relación de equidad, de semejanza, es decir de reconocimiento ciudadano.

Tal y como describen los funcionarios públicos entrevistados, se establece un espacio de encuentro como medio para generar validez y certeza de que los derechos de la población son reconocidos y que estos se ejercen en el marco del cumplimiento de las leyes y acuerdos

construidos. Lo contrario acrecienta la desconfianza y debilita la posibilidad de generar consensos.

Como señala Castro,"El reconocimiento se basa en la igualdad, pero adquiere su sentido pleno cuando en la vida cotidiana se trata al otro como si fuera uno mismo" (2020: 177). Por ello, como se ha visto en los casos exitosos, el Estado ha planteado apuestas pragmáticas en las que se busca comprender la idiosincrasia de la población considerando, más allá de las demandas, la cosmovisión y el respeto por la identidad de los pueblos. Por su parte, el acercamiento que se ha hecho con las empresas se materializa a través de las demandas que la población exige cumplir, si es que se demuestra el incumplimiento de los planes socioambientales. En ese sentido, a partir de la legitimidad que las empresas vayan construyendo en la relación con las comunidades y viceversa para el cumplimiento de acuerdos, se irán mitigando las razones que originaron la aparición del conflicto social.

Un punto central para el seguimiento y cumplimiento de acuerdos en los casos estudiados ha sido el diálogo: comprender este como un medio por el cual se puede consensuar y posibilitar acciones que demuestren beneficios compartidos y generación de valor. De este modo, el monitoreo que hace el Estado sobre los compromisos pactados en los espacios de diálogo da la posibilidad de transformar los conflictos y encausarlos hacia procesos de desarrollo.

Por esta razón, el seguimiento y cumplimiento de lo acordado es un factor importante para el éxito en la gestión de conflictos socioambientales. Los arreglos o convenios a los cuales se llegaron en la etapa de negociación del conflicto necesitan del soporte y coordinación (articulación) de las entidades públicas en sus diferentes niveles de gobierno, así como la participación de la empresa y las comunidades de manera oportuna y de acuerdo con objetivos. Así se incrementan las posibilidades de construir una relación de confianza entre todos los involucrados basada en resultados y evitar que el conflicto resurja o escale a niveles que destruyan todo lo logrado hasta el momento.

Resulta claro para esta investigación que los conflictos no van a desaparecer, su presencia siempre estará latente en las relaciones que construyan los actores. Lo importante en los cambios institucionales que se vienen mostrando a nivel del aparato estatal evidencian su capacidad técnica y política para manejarlos con propiedad e integridad.

Capacidades estatales para reconocer los intereses en juego en los conflictos socioambientales

Como se ha explicado hasta el momento, la apertura de espacios de diálogo multiactor en los que el Estado cumple el rol de mediador ha sido indispensable para la negociación de acuerdos y el apaciguamiento de los conflictos. Esto, a su vez, va acompañado de un comité de seguimiento, el cual tiene la función de monitorear el cumplimiento de los aspectos consensuados en dichos espacios de concertación. El tercer punto de avance se muestra en la capacidad de los funcionarios para analizar y comprender las diversas motivaciones e intereses que están detrás de la irrupción de los conflictos.

En efecto, la comprensión integral de las razones que originan los conflictos socioambientales muestra que los funcionarios y las instituciones que representan desarrollan habilidades técnicas y políticas —capacidad del Estado— para identificar los motivos reales que incentivan a las partes a manifestar públicamente sus reclamos. Entre las empresas y las comunidades puede haber diferentes intereses en juego que se convierten en demandas exigibles como parte de contratos o por ser asumidos como derechos. Los reclamos no son estáticos, sino que fluctúan de acuerdo con la coyuntura y el contexto.

En ese sentido, las razones de la negociación pueden estar en un constante replanteamiento dado los cuestionamientos que recaen sobre estas. Por ello el Estado en sus diferentes instancias tiene la necesidad de buscar una comprensión integral de los actores y sus demandas con el fin de organizar procesos de diálogo en los que se

consideren una variada gama de criterios y miradas transversales a los problemas.

> Se identificaron espacios para bajar la temperatura en Arequipa (proyecto minero Tía María) y encapsular el conflicto solo al Tambo. Identificaron a dos grupos con demandas gruesas, el lema era "Mina no, agro sí", pero cuando escarbas era titulación de tierras y agua potable. Con un grupo de titulación de tierras fue complicado manejarlo porque eran tierras ilegales, la organización estaba más fragmentada, algunos eran delincuentes. En el otro lado, estaba la Asociación de Productores de Arequipa (APA) que tenían una agenda concreta: agua potable y una obra específica en el Este de Arequipa y se empezó a trabajar con ello y destrabar el proyecto que querían. Primero, se les escuchó, se conversó con ellos. Lo que se logró es que APA baje el conflicto. Además, se construyó confianza entre APA y los actores del gobierno. (Subsecretario/a de Gestión de conflictos, PCM)

En el caso del proyecto minero Tía María, la identificación clara de los reales intereses de los actores involucrados en los reclamos fue una estrategia clave. Dentro de los protestantes había dos grupos que interponían sus reclamos: los interesados en la titulación de tierras y la Asociación de productores de Arequipa (APA). El primero era un grupo disperso que no tenía una agenda que pudiera articular sus demandas más inmediatas e importantes. El segundo grupo, al ser una organización consolidada, presentaba una línea de objetivos concretos y articulados que ayudó a que se desarrolle el diálogo con mayor facilidad y fluidez.

Los reclamos descritos en el testimonio evidencian cómo se exterioriza o se hace público un malestar general de la población afectada y que tuvo como consecuencia la interferencia y posterior paralización del proyecto minero. En ese contexto, se muestra cómo el Estado pudo concretar soluciones, pues analizó y entendió el alcance de las demandas de uno de los dos grupos involucrados en el conflicto. El comprender las demandas posibilita que se den negociaciones

y que el diálogo vaya a buen puerto en beneficio, al menos en este caso, de una de las partes en conflicto.

En el caso presentado, el grupo organizado solicitaba y reclamaba la instalación de agua potable pues era primordial para la producción de sus actividades agrícolas. El gobierno pudo identificar ese reclamo y llegar a acuerdos sobre ello, pese a que había otras demandas en sus agendas. En consecuencia, si bien el conflicto no se detuvo por diversas razones, entre ellas las políticas, se pudo diferenciar las diversas agendas de los grupos en conflicto unidos aparentemente por demandas ambientales e inclusive posicionadas a nivel mediático, cuando lo que se encontró en los hechos, producto de la capacidad de análisis, es que el conflicto se convirtió en una plataforma (oportunidad) para resolver diversas demandas e intereses postergados por años y que de otra manera no se podrían justificar ni visibilizar.

La comprensión integral de los conflictos socioambientales por parte de las entidades de gobierno competentes ayuda a que los acuerdos en los espacios de diálogo puedan darse con determinado nivel de fluidez. Si esto es así, se podría lograr que el orden público sea sostenido de forma tal que se prevengan los posibles altercados y paralizaciones, y se evite que las protestas puedan desalentar la inversión de las empresas (Tanaka et al., 2007). Al lograr el consentimiento de la población, el diálogo y las negociaciones futuras posibilitan agendas de trabajo sostenidas, pues existe un conocimiento integral tanto de las demandas de las empresas y especialmente de la población.

Ahora bien, la comprensión de las razones que subyacen en las diversas demandas que motivan los conflictos, si bien no garantiza la sostenibilidad de los acuerdos, sí incrementa la posibilidad de concretarlos. Empero, si a esta capacidad se añade el clima de confianza producto de los mecanismos de diálogo, comunicación y seguimiento permanente a las decisiones tomadas en dichos espacios de gobernanza, los conflictos latentes podrían gestionarse en mejores condiciones. Queda claro entonces la importancia que las

entidades públicas ejerzan a cabalidad su rol institucional de mediador y garante.

Si el Estado abdica cumplir dicho rol, los consensos que viabilizaron los acuerdos se podrían desconocer por diversos factores de orden interno como la relación empresa-comunidad y del entorno, como la presión de otros actores indirectamente involucrados desde sus agendas particulares. En ese sentido, por más capacidades para entender los intereses detrás del conflicto, estos resultarán insuficientes si no van acompañados de la capacidad para mediar y controlar. El proceso mencionado también resulta relevante para la gestión de los proyectos de inversión social promovidos por las empresas desde el enfoque de RSC en alianza con el Estado o supervisados por este último con vigilancia de la población.

> Hay una lección aprendida del pasado, Yanacocha tiene una fuente de aprendizaje, se ha aprendido de los errores y obviamente, algunas empresas han hecho una revolución sobre ese tema y han hecho una revolución de sus zonas de influencia. En los últimos años se ha recuperado la confianza del pueblo. Las comunidades han recibido proyectos productivos, ganaderos, económicos [...] En el caso de Gold Fields, el enfoque de responsabilidad social ha generado un diálogo más cercano entre las autoridades locales, regionales y la empresa minera. Se han hecho diagnósticos socioeconómicos para recoger las necesidades de la población y con eso implementar proyectos, eso no pasa en Celendín o en Yanacocha (Conga) ahí era una imposición, 'te doy ese dinero para que hagas refacción a tu canal o tengas agua potable'. (Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel)

Como se describe en el testimonio, para obtener una comprensión general de los conflictos socioambientales también es necesario aprender de las acciones equívocas realizadas por otras empresas en el pasado. En el caso de Yanacocha, con el proyecto minero Conga, la manera de poner en marcha las estrategias de relaciones comunitarias fue un antecedente perjudicial que produjo un conjunto de

lecciones aprendidas para otras empresas a nivel regional, nacional e inclusive internacional. Por ejemplo, el caso del derrame de mercurio en Choropampa (Arana, 2009).

Esto también influyó en la acción del Estado, desde el rol de los funcionarios públicos, pues se identificó el cruce o superposición de competencias en los diferentes niveles de gobierno, especialmente entre el gobierno central y el regional (De Echave y Diez, 2013); lo cual generó que se construyeran discursos distintos y hasta contradictorios en el propio Estado.

El Estado pasa por un proceso de autoaprendizaje continuo en el que se reconocen los errores que se han cometido en contextos donde la toma de decisiones genera controversia y posiciones encontradas entre las comunidades, la empresa y la sociedad civil. Por tales razones en los últimos años se han ido desarrollando "mecanismos de inclusión de gobiernos regionales y locales en procesos de decisión política en el sector minero; aun cuando esta participación no afecta sustancialmente las políticas sectoriales, representa un elemento que favorece la movilización y la articulación de intereses" (Vélez-Torres y Ruiz-Torres, 2015, p. 12).

Del mismo modo, las entidades estatales son conscientes del proceso de aprendizaje por el que pasan las compañías mineras. Ello ayuda a que desde el Estado se pueda también comprender los errores recurrentes que comenten estas empresas, lo cual facilita a que desde las diferentes instancias del gobierno se den orientaciones a la industria extractiva sobre cómo se deben abordar los conflictos y las políticas de relaciones comunitarias. En virtud de ello, se busca un replanteo en las agendas de trabajo a partir de la trayectoria institucional empresarial y las dificultades más recurrentes por las cuales atraviesa.

> Gold Fields mirando lo de Conga, hicieron un borrón y cuenta nueva y han tenido un relacionamiento distinto al de Yanacocha, han replanteado sus formas de relacionamiento con la población y con las empresas locales. Han tenido problemas y errores técnicos por

> derrames, ha habido mesas de diálogo, que el GORE presidió y luego el gobierno nacional; el abordaje de la remediación de los pasivos ambientales es multisectorial.
>
> Yanacocha fue un aprendizaje para el Perú y Cajamarca. Antes, en Cajamarca nadie leía el EIA, solo se aprobaba, a partir de Conga, en Cajamarca aprendieron a leer los EIA; ahora el GORE sí leyó el EIA de Conga con un equipo del Colegio de Ingenieros y descubrieron que tenía varias falencias técnicas. El 2016 expusieron y presentaron el EIA en el Consejo de Minería y descubrieron, los representantes del GORE, que la consultora había cambiado el nivel de impacto de agua, suelo, etcétera, que hacía que se reduzca su resarcimiento económico. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca

En el caso de Gold Fields, esta empresa aprendió de los errores que tuvo Yanacocha en la región. La minera Gold Fields, pese a tener un entorno también adverso, pudo reorientar las estrategias de trabajo frente a los latentes problemas socioambientales.

En ese proceso, el Estado también realizó un acompañamiento, comprendiendo el contexto sobre el cuál se estaba trabajando: i) el antecedente de la paralización de un proyecto minero, y ii) los frentes sociales en la región y a nivel nacional oponiéndose a la actividad minera.

En ese contexto se logró viabilizar la participación oportuna entre la empresa y la población, en donde el Estado se mantuvo como garante de los acuerdos basado en sus procesos de aprendizaje institucional. En el caso de Gold Fields las acciones de información y consulta fueron realizadas con la debida anticipación, lo que permitió un mejor control de los posibles conflictos. Este esfuerzo se complementó muy bien con las mesas de diálogo, destacando los mecanismos de comunicación que permitieron la transparencia de los criterios que ayudaron a generar condiciones para una mejor comprensión de la problemática y las alternativas de solución consensuados por parte de todos los involucrados, especialmente los actores de la comunidad.

En síntesis, otra de las razones que fortalecen un cambio sustancial en la gestión de conflictos por parte del Estado es la comprensión integral de los mismos. Dicha labor de inteligencia y generación de conocimientos relevantes para enfrentar con mejores posibilidades las externalidades negativas que traería el modelo minero abarca i) la identificación de los actores directa e indirectamente involucrados en los mismos, y ii) la tipificación de sus motivos, intereses y el poder que ostentan. Estos dos aspectos facilitan la identificación de demandas concretas y si es viable su resolución.

Canalizar esas demandas priorizando el beneficio colectivo sobre el particular podría ayudar a pasar de una lógica que se centra en el conflicto, su prevención o resolución, a una racionalidad que oriente esta problemática hacia procesos de desarrollo territorial a partir de los planes concertados de nivel regional y local; y desde ahí intentar prever y gestionarlos mejor.

La nueva burocracia ambiental: continuidades y cambios en la estructura pública que inciden en la gestión de conflictos socioambientales, 1990-2021

En 1979 entró en vigor una nueva Constitución en el país, luego de que el gobierno militar de Morales Bermúdez llamara a la restitución de la democracia y por lo tanto del poder civil. En esta hubo dos artículos continuos que mencionaban facultades del Estado vinculadas a la protección y el fomento de la inversión minera, y, por otro lado, el derecho de la población de vivir en un ambiente saludable en el que se respete y preserve la naturaleza. Los artículos fueron el 122[18] y el 123[19]. Estos, si bien en su contenido no tenían enunciados que

[18] Artículo 122. El Estado fomenta y estimula la actividad minera. Protege la pequeña y mediana minería. Promueve la gran minería. Actúa como empresario y en las demás formas que establece la ley. La concesión minera obliga a su trabajo y otorga a su titular un derecho real, sujeto a las condiciones de ley.

[19] Artículo 123. Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.

los relacionen directamente, sí eran vinculantes en tanto la actividad extractiva y la preservación ambiental implican acciones que pueden tener consecuencias que los afecten de acuerdo al rol institucional que compete a cada ámbito, explotar recursos naturales y el derecho a un entorno saludable respectivamente.

Estos antecedentes constitucionales fueron un precedente que permite comprender el rol actual que tiene el Estado con respecto a la promoción de la inversión en industrias extractivas y los necesarios mecanismos de control y fiscalización socioambientales, expresados en la actual Constitución de 1993. En el capítulo II referido al ambiente y los recursos naturales en sus artículos 66[20], 67[21], 68[22] y la Ley Orgánica 26821 para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales de 1997 se establecen las bases para la explotación e inversión en dichos recursos.

Como se sostiene a lo largo de esta investigación, las causas de los conflictos socioambientales se deben principalmente a las inadecuadas prácticas empresariales, a las débiles capacidades estatales en el rol de control y mediación; pero también a las sobreexpectativas y la desinformación de sectores de la población respecto a los proyectos mineros. En ese sentido, las funciones de las diversas entidades gubernamentales competentes para fiscalizar e informar sobre el papel que cumplen las empresas y su real contribución al desarrollo del país son importantes; tanto para la resolución efectiva de los conflictos como para evitar su escalamiento.

Por ello la importancia que tiene el proceso de aprendizaje que el aparato público ha ido desarrollando en su trayectoria institucional en relación con "la nueva burocracia ambiental" que viene

[20] Artículo 66.- Recursos Naturales. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.

[21] Artículo 67. El Estado determina la Política Nacional del Ambiente. Promueve el uso sostenible de recursos naturales.

[22] Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

edificando y que es fundamental para entender otra de las aristas referidas a los cambios que impactan en la gestión de los conflictos socioambientales.

A continuación, se presenta una recapitulación de la evolución que ha tenido el Estado peruano desde la década de 1990 respecto a las continuidades, transformaciones o modificaciones vinculadas a la nueva estructura organizacional del Estado para la gestión ambiental.

En 1990 bajo el Decreto Legislativo N° 613 se crea el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CNMARN), que representó el primer esfuerzo tangible para concentrar en un único cuerpo normativo todos los lineamientos, herramientas e instrumentos de gestión ambiental (Lanegra, 2008). En su capítulo III aborda la obligatoriedad de un EIA para proyectos de obra o actividades de condición pública o privada que puedan generar repercusiones negativas al ambiente. Sobre los casos en los que se aplica el EIA se mencionan varias actividades vinculadas con las industrias extractivas como instalaciones de oleoductos, gasoductos, actividades mineras, metalúrgicas, petroquímicas, entre otras.

En 1992 el "Código sufrió modificaciones severas cuando entró en vigencia la Ley marco para el Crecimiento de la Inversión Privada DL N°757" (Granados, 2016, p. 44). Esto le quitó a la Contraloría General de la República, entidad encargada de velar por el cumplimiento del CMARN, la potestad de cumplir con la ejecución del mismo. En consecuencia, cada sector ministerial sería responsable de la regulación ambiental en tanto se encuentre dentro de sus actividades o ámbito de trabajo.

Un año después empieza a regir la Constitución de 1993. Ello hizo que la economía peruana pase por un proceso de modernización por lo que hubo una mayor apertura a la inversión privada, principalmente capitales extranjeros, pero, por otro lado, también empezaron a darse recortes en el gasto público y menor intervención directa en inversión vinculada con la actividad industrial. En ese contexto las empresas privadas vinculadas a las industrias extractivas

percibieron al Perú como un país estratégico para invertir; en consecuencia, se establecieron varias de las empresas que en la actualidad son líderes en la extracción y exportación de minerales.

En contrapeso, también fue a partir de 1993 que empezó a regir un mayor número de regulaciones a la actividad extractiva para controlar y fiscalizar a la industria minera, evitando incidencias ambientales y por lo tanto reclamos a la población afectada.

Una de las primeras acciones que se realizaron fue la creación del CONAM en 1994. Este era el organismo rector de la política nacional ambiental, que asumía dichas funciones y que además fueron distribuidas entre los diferentes ministerios. El CONAM hizo que se promulguen leyes importantes para la actual institucionalidad ambiental peruana: la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente (Granados, 2016). Sin embargo, el desempeño por tratar que los diferentes sectores implementen regulaciones ambientales eficaces tuvo muchas limitaciones (Huertas del Pino, 2009).

Ante ello se creó el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) en 1997. Este tampoco pudo solucionar los problemas de coordinación entre los ministerios y las oficinas encargadas de la regulación y fiscalización ambiental (Granados, 2016). En tal sentido, las iniciativas estatales en materia ambiental durante los primeros años de la década de 1990 fueron hasta ese momento incipientes, y no llegaron a constituirse como organismos sólidos de coordinación; sin embargo, esto tampoco significó que el sector público deje de incidir en el control y regulación sobre las empresas dedicadas a este sector económico.

En 1997 entró en funcionamiento el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG). Este asumió facultades que le pertenecían al MINEM debido a que la capacidad de gestión de este ministerio era insuficiente por no contar con recursos económicos ni personal capacitado para realizar eficientemente su labor. Por tal motivo OSINERG adquirió competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia energética (Rodríguez, 2010: 53).

Por su parte, la fiscalización ambiental en temas mineros estuvo a cargo del MINEM, que no se encargaba directamente de la fiscalización y evaluación ambiental, sino que tercerizaba dicha función a empresas que trabajaban sobre auditoría y fiscalización ambiental (Granados, 2016), lo cual era muestra de que el Estado no se hacía cargo de parte de la fiscalización ambiental nacional, en especial del área de las industrias extractivas de mayor incidencia en el país.

Varios años después, en 2007, OSINERG amplía su campo de trabajo y pasa a llamarse Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN). Al trabajo que venía realizando con la sigla anterior, se le añade la regulación y supervisión de las empresas mineras, por lo cual adopta un campo multidimensional en sus funciones de trabajo. Sin embargo, en el ámbito de la regulación la diferencia más importante fue el aumento presupuestal a esta área dado que OSINERGMIN financiaba sus inspecciones con el 70% de las multas a las empresas de su sector (Granados, 2016). Asimismo, la creación de OSINERGMIN coincidió con el *boom* de exportaciones de materia prima en el país, por lo que su labor fiscalizadora tuvo un rol importante debido la ampliación de inversiones, cantidad de minerales exportados y, en consecuencia, el incremento de faltas ambientales.

En ese marco de apogeo de inversiones extranjeras en el territorio, en el que la exportación de materias primas empezaba a volverse un sector de la economía muy importante con diferencias sustanciales de otros sectores, fue que se creó, en el segundo gobierno de Alan García, el Ministerio del Ambiente (MINAM), como ya ha sido señalado.

También en 2008 se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), lo cual marcó un giro significativo en la forma de abordar la fiscalización ambiental en el país. OSINERGMIN le transfirió al OEFA facultades de control en minería e hidrocarburos. Esto ocasionó que se presenten diversos tipos de impases entre el sector empresarial y del Poder Ejecutivo, pues según la opinión de los directivos de las corporaciones, no tenía sentido otorgarle facultades

de fiscalización en minería a la OEFA si ya existía una organización que las cumplía y en consecuencia se incrementaba la burocracia (Granados, 2016).

El panorama institucional empezó a tener cambios a partir de que el OEFA asume sus nuevas responsabilidades. La principal variación fue el hecho que la fiscalización minera dejó de ser tercerizada y pasó a ser una función totalmente asumida por el Estado. En consecuencia, también se empezó a visibilizar un progresivo aumento de infracciones ambientales por parte de las empresas extractivas. El OEFA fue un hito en la institucionalidad ambiental nacional dada la rigurosidad en la evaluación del cumplimiento de normas ambientales hacia las empresas.

Los años de inicio del trabajo del OEFA coincidieron también con el *boom* de la exportación de materias primas. Si bien se presentaron un mayor número de observaciones a las empresas respecto al cumplimiento de las normativas ambientales, ello no generó directamente efectos adversos a la economía, debido a que la industria minera en general siguió apostando por invertir sus capitales en el país.

Esto demostraría que en el análisis costo-beneficio por el aumento de las regulaciones para el cumplimiento de responsabilidades, no desincentivaría la atracción de capitales, pues en sus países de origen son usuales el rigor de los controles y las sanciones por no cumplir con lo que estipula la ley. Por el contrario, como se demostró en la sección referida a las capacidades del sector público en relación a los lineamientos y normativas para la gestión de conflictos, lo que sucedió en la práctica es que estas regulaciones incentivaron más bien el cumplimiento de las reglas de juego por parte de las empresas para el cuidado del ambiente.

El 2008 también se funda La Autoridad Nacional de Agua (ANA) bajo la Ley de Recursos Hídricos. Se establece que para la aprobación de los EIA en los que haya afectación del recurso hídrico, debe contarse con la opinión favorable de la ANA (Rázuri, 2017). En tal sentido, el ANA emite opinión técnica vinculante para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental que involucren fuentes

naturales de agua. Asimismo, entre sus competencias se encuentra el seguimiento y por lo tanto el cumplimiento de las normas referidas al manejo de los recursos hídricos; en caso de no ser acatadas por cualquier organización que afecte dicho recurso, se ejecutará acciones de sanción.

El año 2012 se crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), el cual es un organismo técnico adscrito al MINAM cuya función principal es otorgar la aprobación de los EIA a proyectos de inversión pública, privada y mixta (Rázuri, 2017). En comparación con el modo en el que se desarrollaban previamente los EIA, el SENACE ha tenido un panorama transversal respecto a variables que previamente no eran tomadas en consideración, pero que en la coyuntura de los conflictos casi siempre se visibilizaban.

En tal sentido, el SENACE trabaja con "mecanismos garantistas" en función de buscar resoluciones satisfactorias. Por tal razón, el enfoque intercultural y de género son considerados ejes importantes dentro de la elaboración de los EIA. Esto toma en cuenta el proceso de participación ciudadana mediante intercambios abiertos y respetuosos de opiniones entre grupos con diferente tradición, posición social y orígen étnico, cultural, religioso y lingüístico, con el fin de garantizar el diálogo y la accesibilad de la información (Queirolo Romero, 2018).

Tabla 15. Evolución del aparato estatal en temas medioambientales

Año	**Entidad Gubernamental**
1990	Creación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN).
1994	Creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

1997	Creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).
1997	Creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG).
2007	Creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía pasa a ser el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Cambio de facultades (OSINERGMIN).
2008	Creación del Ministerio del Ambiente (MINAM)
2008	Creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
2008	Creación de la Autoridad Nacional de Agua (ANA)
2012	Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)

Fuente: Elaboración propia.

A modo de síntesis, la evolución del aparato estatal ambiental, principalmente como ente regulador y fiscalizador ha ido desarrollándose progresivamente desde la década de 1990 hasta la actualidad. Parte del cambio y el mayor rigor que ello implica se relaciona con los procesos de liberalización del mercado. En tal sentido, las acciones rigurosas de control público buscan responder a las fallas del mercado y a la todavía insuficiente institucionalidad para orientar y regular la inversión minera (Farje, 2018).

Por lo analizado se puede concluir que, los procesos de regulación y control estatal en el campo ambiental seguirán, seguramente, aumentando en eficiencia y adhiriendo nuevas dimensiones, principalmente relacionadas al enfoque social para el entendimiento de los conflictos y el control de los daños al ecosistema. El desarrollo y perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación, control y sanción en principio deberían evitar que esta nueva "burocracia ambiental"

no impacte negativamente en la competitividad de la industria, por exceso o inadecuada aplicación de las regulaciones[23].

Asimismo, pese a que las sanciones estatales a las empresas han sido cada vez más rigurosas, estas no han desincentivado (aún) a los inversionistas, sino que ahora las corporaciones mineras, la mayoría, sino todas, vienen incorporando dichas regulaciones en sus protocolos institucionales, para que de esa manera su apuesta por el fortalecimiento de la actividad extractiva vaya de la mano con las políticas públicas y planes de desarrollo sostenible de los recursos naturales en el país.

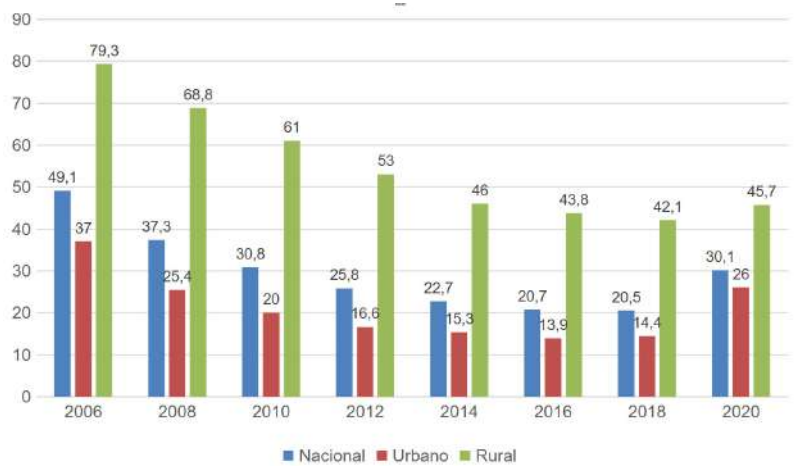
Percepción de los directivos de las empresas mineras sobre los mecanismos que posibilitan la resolución de los conflictos socioambientales

Como se mencionó al inicio de esta sección, en los últimos veinte años una de las actividades productivas de mayor impacto económico en el país ha sido la minería. Los ingresos que el rubro minero generó en favor de la economía nacional han sido en parte indispensables para el crecimiento del producto bruto interno del país. De otro lado, dichos ingresos convertidos en canon minero permitieron que los gobiernos en sus diferentes niveles cuenten con mayores recursos económicos para invertir en infraestructura de diverso alcance, programas sociales y proyectos productivos con el fin de disminuir la pobreza, así como también fomentar el crecimiento en diferentes

[23] Según la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible en el Eje 3 sobre mejora regulatoria sostiene que "se ha identificado que las diferentes fases de la cadena de valor de la mediana y gran minería son reguladas por un total de 232 procedimientos administrativos, sustentados en 470 normas legales y con la participación de 30 actores (29 entidades públicas y el COES). En esa línea, el Índice de Competitividad Minera del PERUMIN 2019, elaborado por Macroconsult muestra que el Perú tiene el peor desempeño en el ámbito regulación e instituciones, debido a que exige un número mayor de permisos y más entidades participan en la evaluación y aprobación si se lo compara con países competidores. Estos resultados se registran tanto en exploración como explotación". Esto demostraría que, si bien hay un incremento importante de esta nueva burocracia estatal, todavía hay que afinar y mejorar mucho su marco de intervención.

áreas de la economía nacional. Esta disminución se puede observar el siguiente gráfico.

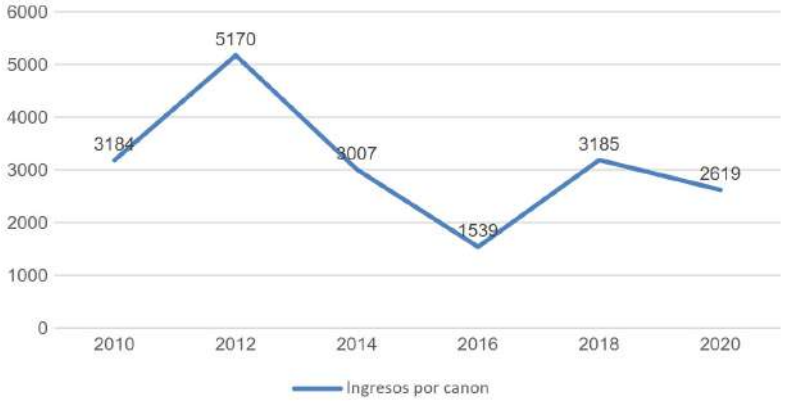
Gráfico 14. Incidencia de la pobreza monetaria en el Perú, 2006-2020 (%)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú: Elaboración propia.

Según el MINEM desde el año 2010 hasta 2020 los ingresos por canon minero en el país han sido superiores a los 1,500 millones de soles por año, cifra que representa un ingreso considerable al país. Según información oficial del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) hasta antes del inicio de la pandemia, el país ha presentado una reducción constante en la incidencia de pobreza monetaria. Esta pasó de representar el 49.1% de la población en el año 2006 a 20.5% al año 2018. Dentro esta reducción el avance sobre la pobreza rural fue significativo, ya que pasó de representar el 79.3% en 2006 a bajar al 42.1% para 2018. En ese sentido, se puede hacer una correlación entre la reducción de la pobreza con los ingresos que el canon minero ha representado para las inversiones orientadas a la reducción de brechas de inequidad entre los peruanos. De hecho, no es el único factor, pero su influencia es definitivamente significativa.

Gráfico 15. Transferencia de canon minero hacia el país, 2010-2020 (millones de soles)



Fuente: MINEM. Elaboración propia.

Es todavía recurrente que en el actual ciclo minero los conflictos socioambientales se mantengan casi constantes y afecten el trabajo que el Estado y las empresas realizan con el propósito de que dicha industria se convierta en una palanca que contribuya de manera significativa al desarrollo del país.

Las debilidades institucionales y organizacionales tanto del Estado como del sector privado para enfrentar con éxito dicha problemática traen consecuencias directas al arca fiscal y a la viabilidad económica de la empresa, pues si se paraliza el proceso de extracción y comercialización de recursos, se perjudican los planes de inversión en ambos sectores. No obstante, a pesar de que el contexto pueda ser desfavorable social y políticamente, las empresas mineras y, por supuesto, el Estado, desarrollarán y mejorarán estrategias a partir de las lecciones aprendidas en su proceso de gestión institucional, buscando trabajar con la mayor predictibilidad posible y controlar los efectos negativos no esperados en los territorios donde intervienen.

A partir de testimonios recogidos en las entrevistas realizadas a representantes de alto y medio mando de las empresas mineras, en

la presente sección se abordarán aspectos considerados claves para la gestión de conflictos socioambientales, entendiéndolos también como producto de sus procesos de aprendizaje. Entre ellos destacan -al igual que en el sector público: i) la promoción de una gestión multiactor en la que se incluye un diálogo con el Estado y las empresas, ii) el fortalecimiento de la relación de confianza entre esta y la población impactada por la inversión, iii) una adecuada gestión social y iv) inversión para el desarrollo; dentro de los lugares en los que la empresa pueda tener cierto grado de repercusión directa.

Gestión multiactor en espacios de gobernanza

El *boom* minero del país empezó a consolidarse en los primeros años de la década del 2000. Si bien en los últimos años ha habido una recesión en el mercado internacional respecto al precio internacional de los metales, las empresas que trabajan en este rubro han seguido laborado en el territorio peruano, pues los yacimientos mineros de gran envergadura tienden a ser explotados durante periodos prolongados que suelen superar los treinta años. Durante el tiempo que ejecutan sus actividades productivas, las empresas tienen que lidiar con diferentes problemáticas.

Dichos problemas, como se viene demostrando, se originan por diversas externalidades, pero también como consecuencia de una gestión poco efectiva de la empresa en relación a las mismas. En ambas situaciones, es en las comunidades directamente afectadas por la inversión donde se produce la mayoría de los conflictos sociales. Frente a esa situación no deseada las empresas impulsan estrategias para evitar en la medida de sus posibilidades que los conflictos alcancen niveles que repercutan en la viabilidad de la inversión y a la larga la conviertan en una actividad no sostenible ni económica ni socialmente.

Unos de los procesos que se han convertido en un logro importante para mitigar los conflictos es el establecimiento de vínculos

multiactor con el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y con los centros poblados y comunidades colindantes a las operaciones mineras. La primera relación busca que las políticas públicas a nivel nacional y regional, así como la normativa que regula dicha actividad económica se cumpla sobre la base de los contratos establecidos. La segunda relación pone énfasis en que el modelo minero demuestre que las familias afectadas y sus territorios mejoran sus condiciones de vida mediante la creación de mayores posibilidades de empleo, acondicionamiento de servicios básicos, acceso a centros de salud y educación, entre otros.

El entablar un vínculo directo entre el Estado, la empresa y la comunidad se construye una posibilidad de entendimiento sobre las expectativas que movilizan las demandas de los involucrados, pero poniendo mayor énfasis en las esperadas por la población. Es a partir de dicho conocimiento que se pueden identificar las propuestas que ofrecen tanto el Estado como la empresa para satisfacerlas de manera sostenible. En virtud de lo señalado las empresas buscan establecer una comunicación en la que prime el diálogo y la participación "anticipando e identificando conflictos, aminorando el riesgo de involucrarse en situaciones de confrontación que puedan paralizar las operaciones, poner en riesgo el orden público y perjudicar el desarrollo del país (Acosta, 2020:1).

En el caso de Antamina, como se menciona en el siguiente testimonio, la empresa ha venido desarrollando una aproximación horizontal con las municipalidades distritales próximas al yacimiento minero, con el fin de posibilitar acciones que favorezcan el desarrollo del territorio donde intervienen directamente pero también de la región.

> Hemos creado capital relacional en la forma de hacer gestión, que tiene que ver con [...] atraer la inversión del Estado al territorio, buscamos que los alcaldes busquen captar fondos de los programas regionales; todo lo del programa "compite", ayudamos que participen las asociaciones, todo lo que es captar fondos de terceros ayuda mu-

> cho. Nosotros tenemos una meta con nuestro directorio que por cada dólar que invertimos tenemos que apalancar tres dólares. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

En ese camino, Antamina lleva a la práctica una estrategia de acompañamiento para fortalecer la relación con los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) buscando no solo *apalancar* fondos públicos sino generar condiciones técnicas y sociales para que la inversión pública sea efectiva y no retorne al arca fiscal por incapacidad para invertirlo en beneficio de la población.

Antamina fue una de las primeras empresas mineras que diseñó y ejecutó estrategias, invirtió recursos y tiempo para lograr fortalecer la capacidad de gasto de las entidades públicas en la región de Áncash, problema casi endémico en diversas instituciones gubernamentales con muy pobre capacidad de gestión.

Lo usual es que las empresas construyen un capital relacional con otras interesadas en trabajar temas comunitarios y de desarrollo social en zonas próximas a la actividad minera. En el caso de Antamina, se abordan las relaciones de forma directa y también en coordinación con las diferentes instancias de gobierno. Estas últimas son las encargadas de decidir si determinados contratos para proyectos de inversión promovidos por la empresa son o no viables y, en consecuencia, si en los hechos traerían beneficios a la población. Ello demostraría el cambio de enfoque de algunas empresas, especialmente en la segunda década del presente siglo, que buscan no reemplazar el rol del Estado, que todavía en diversos casos es una práctica muy común de las corporaciones para llenar el vacío y en muchos casos la ineficiencia del aparato gubernamental en el cumplimiento de sus funciones. Por el contrario, lo que hoy se promueve es un trabajo conjunto, coordinado y complementario empresa-Estado con roles y reglas claras.

En ese contexto, el Estado también brinda determinadas facilidades legales con el fin que las relaciones entre ambas partes se desarrollen de forma más eficiente, y, con ello, los beneficios hacia la

población se perciban en menor tiempo. Uno de los mecanismos que facilitan lo anteriormente mencionado son las Obras por impuestos. Esta es una forma en la que el sector público y privado trabajan en conjunto con el fin de reducir la brecha de infraestructura existente en el país. Mediante este mecanismo, las empresas privadas adelantan el pago de su impuesto a la renta para financiar y ejecutar directamente, de forma rápida y eficiente, proyectos de inversión pública que los gobiernos sub-nacionales y las entidades del gobierno nacional prioriza.

> Una herramienta que les ayuda mucho son las Obras por impuestos, Antamina se ha vuelto una referente nacional en Obras por impuestos por la cantidad de dinero, está segundo después del Banco de Crédito; y por su modelo de Gestión, tiene un comité de gestión, tienen un comité adicional y sistemas de control adicionales, con fondos del gobierno regional o de los ministerios. Con fondos de los ministerios hicieron muchas obras, como la construcción del Hospital de Huarmey, de Huari, de Iliaca. Están empezando la construcción del Colegio de Alto Rendimiento de Huaraz [...] Trabaja mucho en mesas de desarrollo, no les rehúye, trata de transformar mesas de diálogo, un poco reactivas y tratan de proponer las mesas de desarrollo, con los alcaldes. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina.

Como se describe en el testimonio, en la región Áncash, Antamina cumple un rol importante en la ejecución de Obras por impuestos. La ejecución de este tipo de inversiones genera beneficios directos a la población, y, a diferencia de las coordinaciones puntuales con las municipales aledañas de la zona de extracción, el alcance es a nivel regional. En ese sentido, se muestra que parte de las empresas que trabajan en el rubro de las industrias extractivas realizan un trabajo multiactor en coordinación con el Estado y con las comunidades, distinguiendo con claridad los roles a cumplir de acuerdo a la relación que establezcan.

De otro lado, abordan sus políticas de desarrollo con la población en dos diferentes niveles: uno de alcance local y otro regional; por consiguiente, se construye una percepción positiva hacia la empresa, dado que parte del trabajo que realizan en beneficio de la región se da en los sectores de gobierno y en distintas escalas dentro una misma provincia.

Si bien parte de nuestro análisis describe el caso exitoso de una empresa en particular, podemos inferir de acuerdo a la información recogida de diferentes fuentes, que lo descrito hasta el momento forma parte de las políticas corporativas de las empresas dedicadas a las industrias extractivas. Sus apuestas, si bien ponen un peso significativo en la rentabilidad de su inversión, son conscientes de que esta será sostenible si a su vez se generan impactos sociales valiosos en beneficio de la sociedad.

En efecto, las empresas dejan de percibirse simplemente como organizaciones con intereses económicos en beneficio propio cuyo fin se justifica en el lucro. La labor que cumplen en las regiones va más allá de evitar que la población construya percepciones negativas por la explotación de materia prima o por fallas técnicas en el proceso de extracción de estas. Los efectos sociales que generan las empresas en contextos en los que se establece un diálogo multiactor con los representantes del Estado en sus diferentes instancias y con la población favorecen a que se vaya cimentando una cultura de la confianza (capital social) que contribuya, desde el enfoque de desarrollo territorial y nueva ruralidad, a convertir este tipo de inversiones en una palanca de desarrollo y diversificación económica que se complemente con otras actividades productivas de la región: artesanía, turismo, agropecuaria, servicios, etcétera (Claverías, 2008).

En esos contextos, la comunicación cumple un rol importante, ya que los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante que genera esta industria en la dinámica económica de la localidad es significativa (Triveli y Urrutia, 2018) y eso debe ser difundido con responsabilidad y no solo como un mecanismo propagandístico. Mostrar las

sinergias socioeconómicas, políticas y ambientales entre la empresa, el Estado y la comunidad resulta una tarea indispensable.

> Cuando el gobierno quiere, puede [...] La compañía no se ponía a pensar mucho en el tema cuánto me va a costar esto sino también esto hay que hacerlo así porque no solo nos va a ayudar a reducir el impacto ambiental, sino también a tener un relacionamiento mucho más robusto, mucho más sólido. Quellaveco es un gran ejemplo de cuando el gobierno y la compañía coordinan y hacen su trabajo, hay buenos resultados. (Jefe/a Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

En el caso de Quellaveco la gestión multiactor cumplió un rol importante, ya que se pudo manejar de manera asertiva las demandas que exigía la población. Entre las exigencias estaba el contratar mano de obra de personas oriundas de la zona y el establecimiento de contratos con proveedores locales. El conflicto se pudo resolver en un periodo máximo de diez días dado que la compañía pudo identificar con claridad las demandas que exigían los protestantes. Asimismo, durante la coyuntura se contó con el apoyo del gobierno nacional y regional. En consecuencia, la iniciativa por parte de los actores pertenecientes al Estado, así como también la predisposición de la empresa por escuchar las demandas de la población, favorecieron a que se encuentre una solución con prontitud.

Es preciso recalcar que parte de las razones de éxito de la empresa Quellaveco en la gestión de conflictos se justifica en el establecimiento de una visión clara sobre los costos y beneficios que trae consigo invertir en proyectos que generan beneficios para la población. En parte, esto se refleja en la contratación de personal proveniente de la zona y la oportunidad de entablar relaciones comerciales con estos. También se informó de la iniciativa que se tenía de promover una participación ciudadana continua, así como de hacer un análisis y seguimiento de los acuerdos sobre impactos ambientales.

El ejemplo de Quellaveco, y de otras empresas con estrategias multiactor muestra que las corporaciones que tienen éxito en la resolución de conflictos sociales. Al momento de establecerse en una

región deben de tener, como señala Quiroz, un "enfoque proactivo, holístico (estructuras, procesos y colaboradores) e identificar de manera oportuna los riesgos y oportunidades que se le presentan" (2009, p. 7), con la finalidad de anticiparse o prever la posibilidad que aparezcan nuevos conflictos sociales que puedan obstruir su labor.

Si es que desde la empresa existe un conocimiento claro y riguroso de los intereses de los actores afectados directamente o de otros por los proyectos de inversión minera, se pueden entablar con mayor facilidad mesas de diálogo, mesas de trabajo, entre otras opciones que generen beneficios a la población.

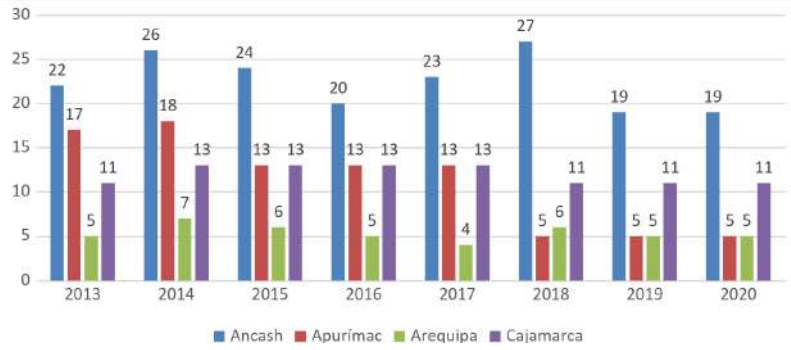
> Acaba de recibir un premio de desarrollo sostenible este 2020 por su programa FOGEL de apoyo a municipios, que también acompaña a las mesas de desarrollo y a los liderazgos. Varias empresas han preguntado por el proyecto, pero pocas la han implementado porque tiene riesgos políticos. Ahora el desarrollo es el centro y ya no Antamina. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

El éxito de las empresas se concibe a partir del establecimiento de alianzas estratégicas entre diferentes grupos de interés y eso implica construir redes de cooperación y confianza con diversas organizaciones de la sociedad civil u otras a quienes les pueda interesar ser parte de las intervenciones o programas de desarrollo promovidos. Este es el caso del programa de Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL); esta iniciativa de Antamina tiene como fin el fortalecimiento de "las capacidades de los actores de un territorio para la gestión multiactor de su territorio" (Antamina, s/f.c), y considera al gobierno local y a la sociedad civil como ejes fundamentales para que se pueda dar una adecuada gestión para el desarrollo sostenible. La propuesta implica contar con la participación plena de diferentes frentes sociales, con los que se construyen espacios institucionalizados que trabajan en función de las necesidades de la población.

El marco social analizado da cuenta que el establecimiento de espacios participativos posibilita la construcción de una relación

asertiva entre la población y la mina. Del mismo modo debería suceder en la percepción de las autoridades locales sobre la importancia de generar espacios multiactor, pues estas forman parte de los procesos de desarrollo socioeconómico que por ley deberían impulsar y promover.

Gráfico 16. Conflictos socioambientales según región, 2013-2020



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico, de las cuatro regiones que forman parte de los territorios priorizados por nuestra investigación, se muestra que Áncash es un territorio con un número muy alto de conflictos comparado por ejemplo con Arequipa. Esto muestra que las organizaciones mineras causantes principales de estas situaciones, en la medida en que sean capaces de mitigarlas o revertirlas podrían construir una microsociedad que fortalezca un marco institucional acotado a dicha realidad, desde la perspectiva neo institucional, y que sea capaz de protegerse de un entorno regional y nacional hostil modelo extractivo.

En al menos las cuatro regiones mostradas, los datos sobre el número de conflictos si bien son importantes pueden generar una imagen sesgada y parcial de la situación si no se conocen los esfuerzos que hacen determinadas empresas para modificar su entorno social

inmediato y generar las condiciones de gobernabilidad y paz social que requieren. En esa perspectiva la capacidad de gestión de la empresa y las estrategias que ponen en marcha desde su discurso sobre RSC y el compromiso real del Estado desde su rol institucional son indispensables. Cuando este proceso sinérgico no se cumple entonces suceden casos como el de Las Bambas.

> En cambio, ahora Las Bambas, desde un inicio, las propuestas del gobierno al conversar con la gente no fueron las más apropiadas, el gobierno siempre proponía y luego le dejaba el muerto a la empresa minera, y al final el que queda mal es la empresa. Este es un ejemplo que por más buen ánimo o por más buena disposición que tiene la empresa, si no tienes un Estado, a diferencia, por ejemplo, como en Moquegua, si no tienes un Estado decidido, un Estado firme, las cosas no cambian como uno desearía. (Jefe/a Relaciones Comunitarias. Las Bambas)

Empresas como el caso de Antamina y Cerro Verde han sabido capitalizar sus experiencias institucionales, sacando lecciones de sus errores y mejorando sus aciertos, lo cual les permite poner en marcha una adecuada y robusta gestión social en la que se prioriza el trabajo sobre los impactos positivos que se van generando, y se muestra compromiso para lograr un manejo adecuado de los impactos negativos que puede causar la actividad extractiva (Acosta, 2020). En ese sentido, la promoción de programas como FOGEL dan cuenta que parte de las responsabilidades de las empresas es construir puentes con todos los actores involucrados en espacios de gobernanza que reproduzcan relaciones de equidad entre las partes para la toma de decisiones sobre la base de una agenda de desarrollo y, como se señaló anteriormente, no focalizado en la prevención y manejo de conflictos.

Es importante también destacar lo señalado en diferentes momentos de la presente investigación sobre la construcción de espacios participativos como la gestión multiactor. La sostenibilidad y relevancia de la participación activa implica también ser conscientes

de los problemas endémicos que subyacen en este tipo de espacios que aspiran a ser democráticos, pero en contextos de inestabilidad política e institucional, la precariedad de los acuerdos producto de la pérdida de autoridad y legitimidad de los representantes públicos, la corrupción, etcétera.

En ese sentido, sostener estos espacios multiactor en diversas regiones donde existe actividad extractiva en general puede significar un esfuerzo de construcción en proceso de alto contenido político donde lo técnico, incluida la capacidad de gestión, puede resultar insuficiente. La necesidad de una racionalidad que incorpore las relaciones de poder y los intereses en juego es indispensable. Veamos esto con mayor detalle en la siguiente sección.

Construcción de relaciones de confianza de las empresas mineras con la población afectada

La capacidad para gestionar adecuadamente la irrupción de conflictos dependerá en gran medida del tipo de relaciones que se construyan entre las empresas mineras y las comunidades afectadas. Si, como se viene diciendo, el rol mediador y vigilante del Estado es clave para que dicho vínculo se desarrolle en un ambiente de confianza y predictibilidad sobre los acuerdos tomados, la responsabilidad directa para que esta relación fortalezca la credibilidad en el modelo extractivo dependerá en gran medida de los resultados que las corporaciones consigan en beneficio de la comunidad y las familias afectadas.

Fortalecer dichos vínculos con las comunidades que se encuentran cerca y fuera del radio de acción donde se extraen los recursos minerales, es la tarea principal de las áreas de gestión social. Estas áreas tienen la singularidad de trabajar en ámbitos rurales que, antes o durante el proceso de inversión, se caracterizan por tener poblaciones que viven en pobreza monetaria, vulnerabilidad y exclusión social, pues el Estado en todo el periodo de vida republicana ha

sido incapaz de resolver dichos problemas de raigambre histórica. Por ello la importancia que tiene la explotación responsable social y ambientalmente de los recursos naturales en general; en los hechos y según sus apuestas políticas, el Estado y la empresa buscan demostrar que dicho modelo es una oportunidad para superar las condiciones adversas de las poblaciones y los territorios donde existen estos recursos.

Las expectativas sobre el modelo extractivo, no solo de la población directamente impactada sino también de los ciudadanos en general, pueden variar dependiendo de la percepción sobre su real contribución al desarrollo del país y si los beneficios alcanzan a las familias en particular. Parte de las conclusiones sobre las razones por las cuales hay apoyo o rechazo a la industria minera está directamente vinculada a si las personas y las familias sienten que han mejorado su calidad de vida o por el contrario perciben que son otros los que se benefician directamente. El uso político de ese bienestar o malestar es parte del juego de poder que utilizan las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil para fortalecer o resquebrajar relaciones de confianza, lo que incluye los acuerdos a los que se podría llegar.

Frente a ello, las estrategias de diálogo y comunicación que ponen en marcha las empresas se enfocan en la población directamente afectadas; pero también, como se presentó en la sección anterior, pondrán recursos y tiempo a disposición del Estado para que su capacidad de gasto se incremente y se visualice en obras y servicios públicos que cierren las brechas de desigualdad e inequidad en las regiones donde hay importante actividad minera. Es claro que la construcción de confianza con las entidades que defienden el modelo minero se basará en resultados tangibles que demuestren que su discurso de desarrollo es cierto.

Sin embargo, ello no implica que su labor en los territorios exija por parte de la ciudadanía expectante un cambio sustancial en el corto plazo y que muchas de las mejoras que se logren en los mismos dependerán solo del esfuerzo exclusivo de las corporaciones. Resulta

también claro que los cambios están supeditados a la eficacia de las entidades públicas, sus políticas y su capacidad de gestión en los diferentes niveles de gobierno, especialmente de los gobiernos regionales y locales que reciben canon y apoyo directo de las empresas para mejorar su desempeño.

Para las empresas es fundamental construir relaciones de confianza con las comunidades. Lograr este tipo de relaciones es considerado un factor determinante para la prevención y manejo de conflictos socioambientales. A través de las entrevistas realizadas, los funcionarios de las empresas afirman que entablar un diálogo honesto que impulse la participación activa de los ciudadanos es un objetivo en sí mismo por las implicancias que ello conlleva al otorgarle viabilidad social a este tipo de inversiones. Si esta meta se alcanza, a pesar de las contingencias propias de un entorno inestable política y económicamente, se habrá demostrado que las propuestas y estrategias de las gerencias sociales de la empresa han funcionado y por lo tanto sus profesionales y especialistas ganarán reconocimiento, pero sobre todo la marca de la empresa obtendrá prestigio social y ambiental.

En ese sentido, el capital social que puedan conseguir en el proceso de diálogo e interacción con las comunidades afectadas se convertirá en un factor gravitante al ser un medio que permite establecer un espacio de comunicación confiable entre población y empresa. Esto mostraría que si bien las inversiones económicas son importantes para el desarrollo del país, más significativo es que vengan acompañadas del capital social suficiente para que el modelo minero gane legitimidad. El capital económico y social se deben complementar para que los otros capitales (naturales, de infraestructura, etc.) puedan generar valor compartido (DFID, 2001). En este caso se reitera lo señalado por las ciencias sociales: el crecimiento económico es importante pero no suficiente (Sen, 2000; Nussbaum, 2012), tal como lo demuestra el siguiente testimonio:

> El capital social está en la relación con la población y que Quellaveco es parte de la comunidad de Moquegua, porque si Moquegua se desarrolla, ellos también. (Gerente/a de Desarrollo Socioeconómico, proyecto Quellaveco)

En el caso de la empresa minera Quellaveco en la región Moquegua, desde el inicio de sus actividades las relaciones de confianza se fueron obteniendo a partir de la convocatoria a mesas de diálogo en el 2011 (Angloamerican Quellaveco, s/f) por parte del gobierno regional con una amplia participación de todos los sectores locales y del Poder Ejecutivo. Este espacio permitió dar a conocer por parte de la empresa los objetivos sociales y económicos que tenían en un mediano plazo y que fueron elaborados sobre la base de la canalización las demandas de la población y de diagnósticos en los cuales se buscaba generar oportunidades laborales para las personas oriundas de la zona, entre otras propuestas de carácter ambiental y de infraestructura para la región.

Estas propuestas planteadas en los espacios con participación multiactor permiten a las empresas asumir públicamente responsabilidades sociales y comprometerse en aquello que concierne a su rol como empresa que incorpora el enfoque de RSC, complementándose con el Estado —no reemplazándolo— y los actores locales involucrados. Si este proceso se construye a cabalidad, demostrando capacidad para superar contingencias propias de la herencia expoliadora y excluyente que generaron históricamente en anteriores ciclos mineros, la posibilidad de construir un microambiente institucional favorable al modelo minero se incrementa; aunque no se puede garantizar su sostenibilidad en el tiempo, pues la amenaza de un macroambiente político y económico inestable típico de países como el Perú siempre estará presente y los puede afectar en mayor o menor medida.

Otro caso significativo recogido en la presente investigación es el proyecto Apumayo perteneciente al grupo Aruntani en el cual se produjo una oposición radical hacia la ampliación de una planta

de relave. Frente a ello, la empresa hizo un mapeo casa por casa en la comunidad con el fin de avisar a la población sobre la finalidad de la ampliación. La empresa pudo construir una tipificación de las opiniones de las personas e identificó las posiciones más reacias al proyecto y los motivos que subyacían en estas. El motivo principal de la oposición fue el desconocimiento que había sobre el alcance del proyecto, pues la población afectada no había recibido información por parte de la empresa y si tenían alguna información, esta era distorsionada por los grupos opositores a este tipo de inversiones.

> Hicieron una operación casa en casa, sin engañar, sin prometer [...] Escuchaban sus necesidades. Por ejemplo, alguien quiere tener educación para su hijo, ok, con convenio, otra quería vender su tonelada de papa, con convenio también; lavar ropa de contratistas, ok, quedaron en el acuerdo sensibilizando. Siempre con la verdad, en minería sabemos que la mentira tiene patas cortas. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias, proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

La confianza se va construyendo a partir de un diálogo honesto con la población, estrategia de diálogo permanente. En el proyecto Apumayo el trabajo de relaciones comunitarias se realizaba mediante un trato directo sin distinguir a unos u otros por su posición política o sus opiniones sobre el proyecto. Dicha área orientó todos sus esfuerzos en beneficio de la comunidad. Pudo llegar a focalizarse en los grupos más vulnerables con quienes fue construyendo convenios que se basaban en generar oportunidades laborales en diferentes rubros. En ese sentido, se tomó en consideración las capacidades individuales de cada persona para la asunción de nuevos puestos de trabajo.

La base de la relación cotidiana se construyó tratando de proyectar una posición de igualdad. Esto "supone que los miembros de una comunidad tienen los mismos derechos y por ello son iguales" (Castro, 2020: 176); ser iguales en tanto derechos y beneficios sobre los recursos y las posibilidades de generar empleo en las zonas de mayor impacto. Las empresas incorporan dicha conducta, como se

mencionó anteriormente, no tanto por haber anticipado las consecuencias de su acción y proponer estrategias de acuerdo con dicha proyección, sino más bien por el empoderamiento que lograron los grupos poblacionales cercanos al yacimiento, y del entorno regional y nacional, tanto legal como de manera fáctica. En ese sentido se fue aprendiendo a construir una relación simbiótica que consistía en otorgar puestos de trabajo, pero también a la par de este beneficio lograr darle viabilidad social a la inversión (racionalidad *ganar-ganar*) evitando en lo posible que se presenten nueva tensiones e impedimentos por no responder de manera eficaz a las necesidades de la comunidad.

La confianza también se construye a través de la participación activa y la asunción de responsabilidades por parte de la población en los asuntos socioambientales que promueven las empresas mineras. En el caso de Korea Zinc, que opera en la región Áncash, la relación que existe entre las personas y la empresa va más allá de la promoción de puestos de trabajo y la explicación de los posibles beneficios que se pueden generar en un mediano y largo plazo para las comunidades. En este caso, las personas son parte de la gestión ambiental de la empresa, que también es una forma de que las personas tengan conocimiento sobre cómo se ejecuta el control ambiental.

> La gestión ambiental es más participativa, hacen que las mismas personas de la comunidad se inserten en el control ambiental. Hacen comités que participan en el control y monitoreo ambiental, controlan el agua, aire y tierra; la Jefatura de Medio Ambiente de la empresa es la que hace eso, con apoyos de empresa consultoras. El Estado viene a evaluar los temas ambientales, pero no están sincronizados con ellos, porque vienen por su cuenta. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera de Pachapaqui de Korea Zinc)

El testimonio muestra que además de promover puestos de trabajo y otros beneficios se suma una nueva actividad relacionada con el rol de fiscalización por parte de los integrantes de la comunidad,

complementándose con el Estado. El hecho de que los dirigentes y la población en general puedan obtener un conocimiento directo del significado y alcance de los procedimientos de control y monitoreo ambiental, podría afianzar aún más las relaciones de confianza entre las comunidades y la empresa.

Sin embargo, cómo se puede aseverar que la comunidad no pierda objetividad sobre el rol que ejerce en relación al cuidado del ambiente. Es muy conocido el caso de la población de la Oroya en Junín, que al ser trabajadores de la empresa Doe Run, la cual no respetaba los parámetros medioambientales básicos y contaminaba el aire y la tierra con plomo y otros minerales e incumplía el PAMA, no aceptaron las evidencias de contaminación por plomo, especialmente de la población infantil y exigían que se mantenga el complejo metalúrgico (SPDA, 2012).

Las comunidades buscan satisfacer diversas necesidades a partir de las oportunidades económicas que ofrece la empresa minera; en ese sentido, cualquier rol de participación en el proceso de ejecución del proyecto de inversión extractivo, debe tomar en cuenta una probable abdicación al cuidado de los estándares socioambientales estipulados en las normas nacionales e internacionales a cambio de beneficios materiales y roles participativos de aparente empoderamiento comunal. La cooperación basada en la confianza por motivos egoístas o intereses particulares por encima del bien común público o colectivo es una probabilidad muy grande, especialmente en el campo de los intereses económicos, la corrupción es una prueba de ello.

El Estado, nuevamente en su rol de intermediario y garante de los acuerdos, pero especialmente de la ley, podría ser quien mitigue con mayor rigor dicha amenaza. La diversidad de entidades públicas con distintas funciones que evidentemente se pueden complementar en relación con el cumplimiento de contratos que derivan en compromisos tributarios, sociales y ambientales, es indispensable para garantizar la confianza entre los actores involucrados y obtener el capital social suficiente para evitar los efectos perversos del

utilitarismo económico y político que se ciernen alrededor del modelo minero por la ingente cantidad de recursos que moviliza.

> Hemos creado capital relacional en la forma de hacer gestión [...] Las respuestas a los desastres fueron muy importantes. Ejemplo, el fenómeno de La Niña el 2018, cuando se derrumbó la carretera de Huarmey, los apoyaron; ahí tuvieron conflicto el 2015 y 2016, pero ahora es una zona de armonía. Uno de los motivos de la armonía es que la población ve que en las malas está presente la empresa. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina

Como se menciona en el testimonio, el apoyo que se otorga a la población en situaciones adversas representa una forma de construir confianza hacia el futuro. Este tipo de apoyo, si bien es de carácter asistencial, dado que suele otorgarse exclusivamente en situaciones excepcionales a consecuencia de afecciones puntuales; es, de cierto modo, necesario, porque parte de la población tiene que lidiar con situaciones críticas como la pérdida de vivienda, incomunicación entre pueblos a consecuencia de vías bloqueadas, pérdida de ganado, entre otras. Si bien, en este tipo de situaciones el gobierno tiene la competencia y responsabilidad de buscar soluciones, las empresas también contribuyen por voluntad propia al estar su actividad extractiva dentro o cerca del territorio en el que sucedieron los fenómenos naturales.

La capacidad de respuesta de las empresas, en estos casos, da cuenta de que se encuentran preparadas en temas vinculados a la gestión de riesgos naturales. Estos sucesos son eventuales y por lo general no llegan a afectar notablemente el funcionamiento de las empresas; sin embargo, la logística y preparación de las mismas sirve de apoyo a la población, lo cual también contribuye a afianzar la relación de confianza entre ambas partes y con ello, de alguna manera, menguar el desarrollo de conflictos sociales. En ese sentido, parte de la relación de confianza entre comunidad y empresa es construida mediante una lógica de dar y conceder alternativas que contribuyan a la mejora de la comunidad, ya sea mediante programas de

desarrollo en un mediano largo plazo, posibilidades de crecimiento de la población, actividades laborales o la asistencia social en contextos adversos.

Si bien los beneficios mutuos entre los actores en conflicto latente pueden dar la impresión de que la solución a esta problemática está exclusivamente en el respeto escrupuloso de los acuerdos y la distribución concertada de los roles a cumplir por parte de los involucrados, no se debe perder de vista que en sociedades con instituciones tan precarias e inestables como la peruana, cualquier tipo de beneficio "puede ser usado en su contra" y capitalizado por cualquier actor que encuentre algún resquicio o vacío en los acuerdos, que dependiendo de las circunstancias, puede aprovechar para obtener ventajas particulares y destruir todo el proceso que costó construir. Por ejemplo, actores que sostienen que solo unos reciben y otros no justificando la toma de carreteras e inclusive la paralización del proyecto bajo el supuesto de que la empresa contamina el agua, cuando en realidad están buscando acceder a las ventajas económicas que ofrece la minería y no es necesariamente la lucha ambiental la fuente principal de sus motivaciones. Varios de los testimonios presentados en esta investigación por parte de funcionarios públicos y directivos de empresas apuntan en esa dirección.

La confianza no puede ser ingenua y menos sostenerse exclusivamente en una expectativa ética por parte de los actores. Se ha demostrado que el capital social es clave no solo como cultura de la creencia en las reglas para cooperar y contribuir al desarrollo una región o un país (Fukuyama, 1996; Sen y Kliksberg, 2007), sino también por el poder de la autoridad legal sobre aquel que las incumpla; esto lamentablemente se viene perdiendo de manera notable en el país. La confianza en las relaciones y en las normas que la sostienen dependerá de la capacidad institucional de los actores para hacerlas sostenibles; he ahí el enorme desafío para quienes apuestan por la viabilidad del modelo.

Gestión social con enfoque de desarrollo territorial y comprensión integral del conflicto socioambiental.

Una adecuada gestión social por parte de empresas dedicadas a las industrias extractivas es crucial para la prevención y resolución de conflictos socioambientales. Entre las buenas prácticas de gestión social se pueden destacar el tener una adecuada dirección sobre el territorio, la comprensión integral de los motivos que ocasionan los conflictos sociales y los procesos de sistematización y evaluación de resultados. En ese sentido, la gestión social empresarial considera una gama de variables que se complementan e interactúan transversalmente bajo un mismo fin: la promoción de una relación plena con las comunidades o áreas que guarden relación con la empresa.

Entre las empresas que han sido reconocidas por llevar un manejo exitoso en el campo de las relaciones comunitarias se encuentra Cerro Verde en Arequipa, Angloamérican Quellaveco en Moquegua y Antamina en la región de Áncash. Esta última modificó radicalmente sus estrategias de intervención en el presente siglo pasando de la lógica tradicional de la minería de solo favorecer a los afectados directos por el modelo para pasar a una mirada sistémica del territorio en el cual impacta, inclusive más allá del ámbito jurídico regional.

En efecto, el lineamiento principal de trabajo de Antamina considera un enfoque de desarrollo y gestión del territorio que busca ejecutar acciones en beneficio de la población impactada de manera directa e indirecta. El enfoque territorial toma en consideración zonas que van más allá de las áreas en donde la empresa tiene mayor influencia; en ese sentido, mira a la región casi en su totalidad, así como también a las regiones vecinas. En consecuencia, Antamina ha podido catalizar un conjunto de medidas que promuevan y contribuyan al desarrollo de mancomunidades regionales dado que evalúa su impacto con indicadores cuyo alcance está pensado para un trabajo a ese nivel.

> Hemos creado capital relacional en la forma de hacer gestión [...] La dirección y participación territorial de Antamina. En otras empresas, se enfocan en la comunidad que está al lado y listo. El EIA dice que su zona de influencia directa está en San Marcos y Huarmey; pero también tiene un mineroducto que atraviesa cierta población y por ley recibe muy poco canon; Antamina, independientemente del EIA, ha creado su propia área de influencia operativa, a 20 distritos y 6 provincias y 3 regiones, en total 115 mil habitantes. Entonces, hay una expectativa mayor.(Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina

Lo que distingue a Antamina de otras empresas se basa en el capital relacional que tiene, ya que impulsa una participación a escala regional. La empresa posee un área propia de influencia operativa en la que su trabajo converge con distintos actores sociales: comunidades, sociedad civil y Estado en sus diferentes instancias. Esto promueve cambios favorables para mejorar las brechas de desigualdad social en los espacios donde su inversión tiene un nivel de impacto. En consecuencia, el análisis territorial al considerar variables como la altura, capital/interior de departamento y ruralidad (Remy, 2015) podría contribuir con las políticas e inversiones públicas a nivel nacional y regional en la reducción de las desigualdades de alcance estructural.

La visión social que construye Antamina es multilateral. Las personas de la región y del área de influencia operativa son el grupo objetivo con el que busca lograr resultados socioeconómicos significativos. La coordinación que se entabla con el Estado se ejecuta principalmente a través de las municipalidades distritales y regionales, lo que fomenta que los proyectos se desarrollen buscando equidad y redistribución económica en dichos territorios. En ese sentido, la gestión social de la empresa al incorporar el enfoque de desarrollo territorial, genera condiciones para la creación de espacios de gobernanza buscando la participación activa de organismos del Estado, entidades privadas y de la sociedad civil como ONG con las que pueda complementar sus estrategias de intervención y compartir un mismo objetivo social (Alania, Bobadilla y Castro, 2012).

> La visión social de quién son sus *stakeholders*, no es solamente una comunidad, porque eso podría tomarse como relaciones bilaterales; esas comunidades son un territorio y quien dirige el desarrollo de ese territorio es la municipalidad, ellos son distritalistas, municipalistas, trabajan mucho y directamente con los alcaldes. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina.

Entre los proyectos que viene ejecutando Antamina destaca el de saneamiento y abastecimiento de agua para la población, pero en especial en beneficio de la actividad agraria. Estas acciones fueron coordinadas con las instancias pertinentes de los gobiernos municipales incluyendo a las organizaciones agrícolas de la zona. Asimismo, ha trabajado de forma continua por más de cinco años, junto con la cooperación canadiense en la capacitación de cooperativas agrarias fructíferas con el fin de mejorar la producción de melocotones, paltas, entre otros productos.

El éxito de la gestión social de las empresas también toma en consideración una comprensión integral de las causas y factores que podrían originar conflictos sociales. Saber las razones desde un enfoque preventivo ayuda a identificar las demandas de la población; y, en consecuencia, las posibles acciones a tomar para tratar de resolverlos. Este fue el caso de la empresa transnacional Barrick en la región Áncash, que operó entre 1998 y 2013. Durante los años en los que la mina estuvo en funcionamiento realizaron proyectos sostenibles en beneficio de la población. Esto permitió mitigar diversos conflictos de mediana y pequeña escala por lo que las repercusiones no generaron mayores complicaciones en las operaciones de la empresa.

El éxito que tuvo Barrick durante los años de operación, por el aporte de las áreas vinculadas a la gestión social, se logró debido al tipo de relaciones que construyó con la población: comunicación permanente bajo diferentes mecanismos como las mesas de diálogo y las conversaciones directas con las familias, entre otros. Para ello, utilizando herramientas técnicas como los diagnósticos u otras de generación de información, se logró comprender mejor las razones

que gatillaron los conflictos, lo que facilitó las negociaciones directas con cada una de las comunidades involucradas. En ese sentido, dichos mecanismos permitieron concretar diversos acuerdos con participación activa de la comunidad contribuyendo a un mejor manejo de los conflictos, a pesar de que el propio Estado, en este caso, no aportó a su solución como se esperaba.

> Conflicto en Pierina: Primero, como decisión democrática, se coordinó que la gestión social del MINEM actúe como intermediario, sin embargo, con su presencia no se llegó a ningún acuerdo; la comunidad siguió el bloqueo; el MINEM no volvió a tener tiempo; las otras áreas se empezaron a desentender; el equipo de gerencia empezó a manejar el conflicto: lo mapeó, empezaron a tener reuniones con los líderes comunitarios, uno a uno, tratando de entender su perspectiva; luego empezaron a hacer acuerdos preliminares uno por uno; después fueron a la asamblea ya a formalizar los acuerdos. (Gerente de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation.

El motivo de los reclamos se debió, en la mayoría de los casos, porque la población exigía mayores beneficios sociales, pues percibían que la presencia de la empresa no generaba cambios significativos en la zona. En parte había responsabilidad directa de los gobiernos locales, dado que su gestión no invertía los recursos del canon con resultados que generasen cambios sustanciales en las condiciones de vida de la población. También es importante destacar que en el caso de la empresa minera Barrick no se registraron problemas socioambientales de gran envergadura que pudieran generar externalidades negativas permanentes en la población por contaminación del agua o del aíre.

En conclusión, dicha empresa pudo construir una buena relación con las comunidades de su entorno de modo sostenido durante sus años de operación. La comprensión integral de los conflictos ayudó a generar puntos en común con el fin de garantizar que todos los elementos necesarios sean considerados y consultados (IIED, 2002).

Barrick puso fin a sus actividades de explotación de la mina Pierina en 2013. De ahí en adelante la empresa se responsabilizó del proceso de construcción del relleno del tajo, de la rehabilitación de las áreas en las que trabajó y del monitoreo y mantenimiento de las condiciones en dicha zona con el fin de evitar consecuencias negativas en dicho ámbito de acción productiva, y así cumplir con las disposiciones del Estado y las normas internacionales en relación con los cuidados del ecosistema ambiental y humano.

Los casos que se han abordado sobre la gestión social de las empresas ponen al enfoque de desarrollo territorial y de comprensión integral de los factores que pueden desencadenar en conflictos, como dos de los ejes más importantes para el manejo sostenible en la prevención y la mitigación de dichas problemáticas. Otros aspectos de carácter técnico como el monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados en los aspectos sociales y económicos, la normalización de procesos para la gestión de proyectos y el cumplimiento de acuerdos o la sistematización de experiencias refuerzan el alcance de dichos ejes.

> Ahora, hacen una gestión por proceso, de calidad; evaluación; sistematización. Eso les da un plus. Antes no se hacía, no se sabía si está bien o mal, no se hacía seguimiento ni se evaluaba, ni se sistematizaba. (Coordinador/a de la Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

Es importante destacar que la gestión social de las empresas que trabajan en las industrias extractivas, concibe al monitoreo de acciones y la evaluación de los resultados como una posibilidad de demostrar el impacto socioeconómico que puede tener la inversión directa de la empresa en el desarrollo de la población; así como también la efectividad que tiene dicha inversión para contribuir significativamente en la generación de la paz social y la gobernabilidad del territorio al evitar la irrupción y el escalamiento de los conflictos, ahorrando en los hechos tiempo y dinero que a la larga benefician directamente a la empresa y al país. En ese sentido, hacer evaluaciones continuas

sobre el modo en el que se van trabajando las relaciones comunitarias permite conocer el impacto de dicha inversión tanto en términos de producción para la actividad minera como social para la población afectada, a partir de los resultados socioeconómicos planificados.

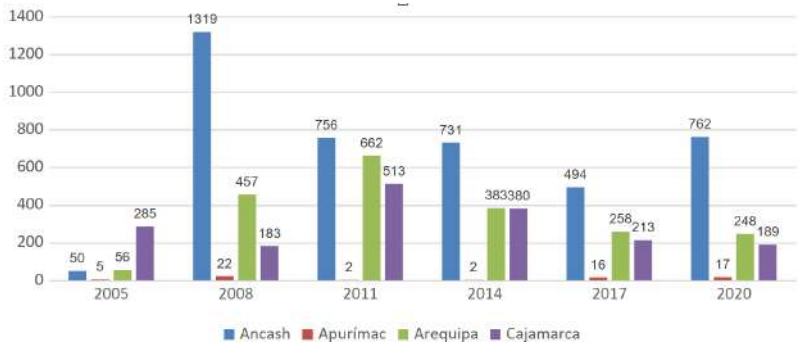
Una adecuada gestión social empresarial genera beneficios dado que promueve una actividad extractiva responsable que respeta y cumple con las demandas y expectativas ciudadanas (Pertuz Martínez, 2016), así como también porque responde a los parámetros oficiales establecidos por el Estado y las expectativas de las organizaciones de la sociedad civil. El trabajo social de las empresas de acuerdo a lo analizado hasta el momento tiene consecuencias favorables para el desarrollo de las comunidades afectadas en diferentes aspectos organizativos, de gestión, productivos, sobre conocimiento de mercados, etc., pues busca promover competencias técnicas que ayuden a las personas a integrarse y desenvolverse en diferentes dinámicas económicas sin depender exclusivamente del Estado o de terceros.

Como señalan los expertos en las teorías vinculadas al desarrollo territorial, se necesita de una locomotora que jale a los demás vagones del cambio económico e institucional; si fuese la minería, por la tecnología y los ingentes capitales que otorga al territorio podría dinamizar el rubro agropecuario, el turismo, la artesanía, diversidad de servicios por eslabonamientos hacia atrás (proveedores) y hacia adelante (servicios e infraestructura para el comercio y la exportación). Esas ventajas económicas solo pueden ser sostenibles si la empresa, y el Estado, cumplen con los compromisos ambientales y sociales establecidos por la ley y concertados con la comunidad. El desarrollo territorial es multidimensional, por lo tanto, el desafío político es que lo económico, lo ambiental y lo social puedan generar sinergias y para ello la fortaleza del marco institucional y el capital social es indispensable (Goske, 2000; Berdegué, Christian y Favareto 2020; Claverías, 2008).

Inversión social para el desarrollo

El canon y las regalías mineras son ingresos producidos en beneficio de las regiones, sus provincias y distritos por la actividad de las empresas que trabajan en dichos territorios. La cantidad de dinero, dependiendo las regiones, suele superar los cien millones de soles anuales por lo que son montos considerables que generan ingresos fructíferos para los gobiernos. El capital recaudado tiene el propósito de ser invertido en obras públicas, proyectos de desarrollo y en otros bienes y servicios desde los marcos de inversión propuestos por las políticas públicas que orientan la acción del Estado.

Gráfico 17. Transferencia de canon minero generado por la minería hacia las regiones (millones de soles), 2005-2020



Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Elaboración propia.

El dinero que se recauda por canon y regalías, en ese sentido, es considerado por alguna parte de la población como provechoso para el desarrollo de las regiones. En ese sentido, la inversión cumple un rol fundamental para el crecimiento y el progreso de las condiciones económicas y sociales de las regiones en el país. Sin embargo, muchas veces, el manejo que se da a los montos obtenidos no es el adecuado, debido a las deficiencias en la capacidad de gestión de los

gobiernos regionales o locales para invertir con calidad. La corrupción generalizada en los diferentes niveles de gobierno, las disputas políticas por el control de dichos recursos, entre otros motivos, son algunas de las razones por las cuales determinados sectores de la población no llegan a percibir los beneficios esperados de este tipo de inversiones.

Los representantes de las empresas mineras consideran que un factor clave para posicionar una imagen positiva de la industria extractiva y que podría permitir con mayor éxito la mitigación de probables conflictos está relacionado con la cantidad y calidad de la inversión que proviene de este rubro económico, principalmente en favor de las comunidades que se encuentran dentro de su área de influencia. Como ha sido mencionado anteriormente, las empresas elaboran proyectos y realizan actividades en beneficio de las comunidades desde las áreas de gestión social o relaciones comunitarias; estas actividades con sus respectivas inversiones se realizan de manera voluntaria y son un complemento importante a las políticas y programas de desarrollo que se impulsan desde el Estado en sus diferentes instancias.

Las gerencias sociales de las empresas también pueden ser comprendidas como mecanismos que complementan o cubren los vacíos de las áreas de gestión de los gobiernos regionales y locales, tal como sucede con el trabajo que realizan las ONG o las empresas sociales en relación con el rol del Estado en general, pues sus objetivos sociales pueden coincidir en mayor o menor medida, aunque los medios para lograrlo difieran en alguna medida (Bobadilla, 2017).

En ese sentido, además de las inversiones que se dan por canon y regalías, las empresas de forma opcional diseñan diversas modalidades para orientar parte de sus excedentes en favor del desarrollo de las comunidades directamente afectadas, pero como también se ha mostrado, busca que dichos recursos lleguen a un entorno mucho mayor a nivel regional o de una mancomunidad. Estas inversiones en los hechos se traducen en el financiamiento de proyectos de diverso tipo que logren cambios sociales significativos en la calidad

de vida de la población, especialmente del área de influencia. Asimismo, estas inversiones tienen una justificación estratégica pues buscan evitar o prever la irrupción de conflictos, pero especialmente mostrar que el modelo extractivo es amigable con el desarrollo social y ambiental.

> La inversión de Antamina es muy fuerte, en temas sociales y más en temas ambientales; esta puede oscilar entre de 20 a 30 millones de dólares anuales por canon, sobrecanon, regalías) [...] Gran parte de las inversiones de Antamina se van a lo socioambiental. [...] El mineroducto ayudó mucho, es una infraestructura importantísima para el traslado del concentrado. Es una infraestructura que ha sido muy valorada a nivel nacional e internacional. Antamina tiene un convenio con el Ministerio de Transportes y le da mantenimiento a la vía carretera que va encima del mineroducto, y la gente lo sabe porque lo ve. (Superintendente/a de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina

La inversión social y ambiental de Antamina es importante en la medida que su cobertura abarca un territorio extenso. Como se ha mencionado en la sección anterior, la empresa misma ha establecido un área de influencia estratégica que concentra un rango amplio de distritos y provincias. Dentro de ese marco es que dicha empresa ha incorporado una conducta y ética empresarial basada en el discurso de la RSC, enfoque necesario e importante para conseguir la licencia de la población y evidentemente del Estado (De Echave et al., 2009).

En ese sentido, Antamina a través de su práctica responsable social y ambientalmente buscar ganar el reconocimiento de la población, del país y de los organismos internacionales. En consecuencia, la aceptación de su marca y propuestas como organización que genera valor compartido le ayuda a obtener sobre todo legitimidad social, requisito indispensable para llevar a cabo sus operaciones en un contexto de relativa pero necesaria paz social. La legitimidad, solo se gana en el proceso de interacción, intercambio y cooperación empresa-comunidad-Estado, especialmente por los resultados que se

logren con la ejecución de programas de desarrollo y obras de infraestructura alineadas con las políticas públicas nacionales y los planes de desarrollo concertado a nivel regional y local.

La inversión social que realiza Antamina y las diversas empresas extractivas buscan generar oportunidades a la población para que en un mediano o largo plazo las operaciones mineras no estén envueltas en conflictos sociales. En esa perspectiva el enfoque *ganar-ganar* es una racionalidad presente en las negociaciones que cotidianamente ponen en marcha.

En los casos donde todavía prevalecen los conflictos o están en una etapa de tensión que puede escalar en cualquier momento u otras circunstancias, la apuesta es negociar con propuestas que impliquen una inversión relevante a las necesidades sentidas de la población que apunten al desarrollo sostenible del territorio afectado. Sin bien en dichas negociaciones hay demandas por parte de determinados líderes o familias que exigen recursos para satisfacer intereses puntuales, la apuesta es que estas últimas no sean el foco de atención de las inversiones mineras.

En efecto, la experiencia de algunos de los directivos entrevistados muestra que si el grueso de los recursos económicos se destina a *persuadir*, *favorecer* y lo que es peor, *coimear* a determinados dirigentes y familias con poder fáctico o autoridades a cambio de garantizar la viabilidad del proyecto de inversión minera, se estaría construyendo una relación basada en el clientelismo y la débil transparencia en los acuerdos. Esto a la larga perjudicará las políticas y la imagen de la empresa, pues estaría sometida al chantaje permanente de determinados personajes con poder formal e informal que obtienen información de diversas fuentes sobre este ilícito proceder.

En ese sentido, la cantidad y calidad de inversión en materia de desarrollo y la realización de obras de infraestructura, según los informantes, son los pilares fundamentales de una gestión social éticamente responsable. Parte del éxito que ha tenido Antamina se puede ejemplificar en la construcción del mineroducto que traslada los minerales desde su área de operación hasta Huarmey, lugar en el

que son embarcados. El mineroducto es una construcción subterránea que tiene una distancia de 304 kilómetros. Esta infraestructura brinda mayor seguridad, pues previene o impide la posibilidad de accidentes de carácter ambiental. Asimismo, la empresa ha invertido en el mantenimiento de carreteras que conectan las provincias de la sierra central de Áncash con su costa en Huarmey, lo cual trae grandes beneficios para actividades vinculadas a la movilidad de la población y al comercio de diversos productos.

En las obras de infraestructura, si bien se demanda una considerable cantidad de presupuesto, la razón principal de dichos esfuerzos es prevenir accidentes humanos y ambientales bajo la estrategia del valor compartido: la empresa gana eficiencia en los procesos de producción y comercialización del mineral, pero a su vez la población siente directamente el beneficio en su territorio, especialmente en sus familias (Porter y Kramer, 2011).

Un caso contrario sería el de la empresa minera Las Bambas en donde los constantes conflictos sociales, se deben principalmente al cambio en el EIA para el transporte del mineral ya mencionado. Las consecuencias de este cambio, que según los líderes de las comunidades nunca se les consultó como establece el procedimiento normativo, genera contaminación por polvo que afecta a los cultivos, animales y viviendas, y es considerado riesgoso para sus familias y el ambiente por la composición de los productos que son trasladados.

Las empresas mineras podrían mitigar los conflictos si logra combinar inversión en infraestructura (para la producción y comercialización de los minerales) y beneficios socioeconómicos para la población. Casos emblemáticos al respecto son "el círculo virtuoso del agua" de la empresa Cerro Verde y el "mineroducto" de Antamina. Estos esfuerzos de inversión en infraestructura que generan valor compartido se logran por medio de consensos que promueven además la puesta en marcha de diversos proyectos de desarrollo que incluyan beneficios económicos para la comunidad.

Para lograr dicho tipo de inversión se requiere "adoptar una conducta de responsabilidad social guiada por la concertación con

otros actores sociales que reconozcan el aporte y la importancia del sector minero como agente promotor del desarrollo para reducir la pobreza en las regiones y los pueblos alejados de los grandes centros del poder económico" (Mogrovejo Álvarez, Pimentel Bernal y Zúñiga Huamai, 2007, p. 140). En ese sentido, entablar puentes con organismos de cooperación y de la sociedad civil podría ayudar a fortalecer el proceso de inversión social como palanca para el desarrollo socio económico y colaborador del cuidado del ambiente. Si bien esta alianza empresa-sociedad civil es compleja debido a que las organizaciones que integran el llamado 'tercer sector' tienen un rol vigilante y crítico frente al modelo extractivo, es también cierto que diversas ONG pueden modificar su percepción si se demuestra que la inversión minera logra resultados sociales que generen beneficios a la población, pudiendo ejercer, además de los señalados, el rol de enlace y cooperante del trabajo que realiza el Estado y la empresa (Bobadilla y Barreto, 2001).

> El año pasado [2019], un colega en su empresa impulsó un plan de desarrollo concertado, donde había ofrecido dos proyectos por año a la comunidad. A finales del 2019 la comunidad les llama y les cuestionan; por ende, le negaban la entrada al caserío. Entonces, se acompañaron de una ONG que la empresa también apoyaba con financiamiento. Ingresaron, se contactaron con los líderes de la comunidad, volvieron a negociar los acuerdos que el anterior colega había hecho. En febrero del 2020 acordaron proyectos de viviendas mejoradas, con cocinas mejoradas, vaciado de piso y tarrajeo. Este conflicto se resolvió para bien de la comunidad. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

En el caso de Minera Coimolache se impulsaron proyectos de desarrollo de manera concertada, como señala el entrevistado. Para ello se contó con la participación de la población y gobiernos locales. Sin embargo, en el transcurso de la implementación de uno de los proyectos, la viabilidad de su ejecución fue cuestionada por la comunidad, replanteando los acuerdos previamente establecidos. En ese

contexto, una ONG apoyada por la empresa minera para implementar proyectos sociales tuvo un rol significativo al servir como garante en la concreción de nuevos pactos, tanto en el rol de enlace como en la cooperación. En este caso y contrario a lo esperado por los actores en tensión, el Estado no tuvo intervención alguna, incluso la comunidad sostuvo que la municipalidad hizo cocinas mejoradas para todo el distrito menos para la población afectada.

Si bien la inversión privada orientada al desarrollo es importante, el riesgo es que las comunidades confundan el rol de la empresa con la del Estado. Si, en efecto, los actores públicos están ausentes o la relación es débil como lo señala este y otros testimonios presentados a lo largo de esta investigación, es necesario replantear las estrategias empresariales para fortalecer procesos que permitan garantizar la presencia de las entidades gubernamentales en su rol mediador, complementario y vigilante del modelo extractivo. Como sostienen diversas investigaciones recogidas en el estudio, la empresa no puede reemplazar el papel del Estado, esto a la larga debilita y trastoca la institucionalidad de ambas organizaciones que en los hechos deben cooperar en el cumplimiento de la ley desde sus diferentes posiciones sociales (Triscritti, 2013; Himley, 2013).

La inversión social tendrá diversos efectos e impactos dependiendo de los discursos que la justifican, como garantizar la paz, la gobernabilidad y la viabilidad de la inversión; y las estrategias que la hagan viable, como las mesas de diálogo, alianzas público-privadas, diálogo con la comunidad afectada o contrato con terceros (ONG) para la ejecución diversos proyectos. Por ejemplo, en el caso de la minera Coimolache se realizó una intervención inmediata para la implementación de cocinas y, por otro lado, se planteó un proyecto de mejoramiento habitacional, que se pudo concretar en gran medida gracias a las redes de trabajo que había construido la empresa con otras instituciones de la sociedad civil.

Esto da cuenta de que la inversión de alcance social mejora la imagen de las corporaciones y atrae nuevas alianzas con la sociedad civil. Esta última puede estar desconfiada al inicio con su presencia,

debido a los pasivos históricos y los errores cometidos en el actual ciclo minero; pero, dependiendo de los efectos sociales de la inversión y los beneficios concretos hacia la población, las empresas pueden ir ganando legitimidad social en su entorno inmediato y mediato, y contar con la participación de actores de la sociedad civil como ONG, gremios, cooperación internacional, universidades, entre otras; en consecuencia se abre la posibilidad de forjar una alianza para el desarrollo. No obstante, esto dependerá de las condiciones sociopolíticas del territorio y de la voluntad de los actores para llevarla a la práctica.

Las estrategias como la gobernanza y herramientas como la planificación concertada, entre otros mecanismos pueden orientar mejor las inversiones y contribuir a que esta realmente genere desarrollo a las comunidades y las regiones donde interviene. En la actualidad dichos mecanismos están al alcance de todos los involucrados y muestran condiciones institucionales ventajosas y distintas si se las compara con aquellas que se tenían a inicios de los noventa.

La viabilidad de las inversiones con valor compartido dependerá de la capacidad política de los representantes de la sociedad civil, el Estado y la empresa privada para concretar y concertar acuerdos que logren cambios económicos, sociales y ambientales sostenibles con generen equidad, inclusión y bienestar. En ese proceso de construcción se encuentran varias regiones del país con avances y límites institucionales diferenciados. En esta sección se ha mostrado los progresos de aprendizajes tanto públicos como privados. En la siguiente sección se analizarán aquellos factores que limitan o debilitan el proceso y no permiten esa alianza hacia el desarrollo territorial, ni construyen el capital social necesario para lograr la confianza en el modelo extractivo.

Coincidencias y diferencias entre Estado y empresa sobre los mecanismos de gestión que posibilitan la resolución de los conflictos socioambientales

Una de las razones en las cuales coinciden tanto funcionarios públicos como directivos de las corporaciones mineras que explican las mejoras institucionales en la gestión de conflictos socioambientales son los mecanismos de diálogo multiactor en espacios de gobernanza. En efecto, un punto de partida indispensable que se comparte entre ambos sectores es la formalización de mesas de diálogo multipropósito que vienen generando condiciones mínimas para construir acuerdos que permitan darle viabilidad al modelo extractivo, dependiendo del tipo de conflicto en cuestión: baja, mediana o alta intensidad, para negociar controversias, para mitigar conflictos, para proponer proyectos de inversión.

El hecho que todos los actores involucrados tengan la predisposición de sentarse a negociar luego de la irrupción de un problema que afecta a la comunidad o que detiene el normal desarrollo del proyecto extractivo, denota la voluntad de los actores para llegar a acuerdos y generar beneficios compartidos. Aunque los motivos que desencadenaron dichos problemas tengan diferentes propósitos y no sean necesariamente los que supuestamente le dieron origen, conocer de manera integral las razones, explícitas e implícitas, del conflicto es indispensable tanto para el sector público como para el privado, si es que se quiere negociar con meridiano éxito.

El Estado, en su triple rol de vigilante (garante, mediador, conciliador) y cooperante (apoyo al modelo minero responsable social y ambientalmente), es quien convoca a las partes a participar en las mesas de diálogo y de desarrollo para la construcción de acuerdos y proyectos en beneficio de las comunidades afectadas y del país a mediano y largo plazo. En esa dirección las empresas, cuando el Estado está ausente o no cumple sus roles institucionales, son, en parte, quienes solicitan la creación de las mesas de diálogo y de desarrollo. En ambos casos, lo que impulsa la consolidación de estos espacios es el capital relacional multidireccional que cada actor construye para

convocar a las comunidades, quienes son los principales demandantes, y a los demás interesados: ONG, cooperación internacional, diversidad de gremios, entre otros.

Como se muestra en la Tabla 16, la coincidencia está en los espacios de diálogo multiactor promovidos tanto por el Estado como por las empresas. Estos contribuyen en la prevención de futuros conflictos sociales, en la resolución de estos mismos y en la generación de desarrollo local. El último aspecto señalado, es crucial con respecto a las expectativas de la población, pues si se logran los resultados esperados y se constatan los cambios en favor de la comunidad y sus territorios, la percepción sobre el trabajo que ejercen el Estado y la empresa en las regiones va siendo valorada de modo positivo y obtendrán un nivel importante de legitimidad social.

Tabla 16. Comparación Trayectoria Institucional Pública y Privada referida al Momento 3. Factores vinculados con los resultados y cambios institucionales en la gestión de conflictos socioambientales-salidas

Variable: mecanismos de gestión que posibilitan la resolución de los conflictos socioambientales	
Estado	**Empresa**
1. Gestión y diálogo multiactor* 2. Seguimiento y cumplimiento de acuerdos 3. Comprensión íntegra del conflicto	1. Gestión y diálogo multiactor* 2. Relación de confianza la población 3. Gestión social de la empresa 4. Inversión social

Notas:
* Coincidencia entre el Estado y la empresa.
El resto de los ítems corresponden a las particularidades de cada uno de estos actores.
Fuente: Elaboración propia.

Es necesario precisar que en los espacios de diálogo "los participantes experimentan cambios en sus puntos de vista, percepciones y

conocimientos" (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 32). En ese sentido, tanto el Estado como las empresas podrán reconsiderar sus puntos de vista sobre los conflictos, así como también plantear otras alternativas con el fin de concretar acuerdos.

El Estado y las empresas, entre los factores y mecanismos que fortalecen la gestión de conflictos y por tanto le otorgan viabilidad al modelo minero, también tienen diferencias importantes para garantizar dicha viabilidad y esta está relacionada directamente con los roles institucionales que cumplen ambas organizaciones. En el caso de las entidades gubernamentales, los aspectos referidos al seguimiento y cumplimiento de los acuerdos en las mesas le corresponden garantizar al Estado. El cumplimiento de este rol es fundamental en las diferentes instancias públicas en función de las competencias que la ley establece tanto en su intervención como mediador dentro de los espacios de diálogo, y fiscalizador frente a las resoluciones pactadas entre las empresas y la comunidad.

Las empresas, por su parte, construyen relaciones de confianza y credibilidad con la población (capital social) a través de la inversión social de calidad y con valor compartido. Si esto se hace de manera concertada con los diversos actores del territorio y sometido al escrutinio público se podrían consolidar lazos bilaterales comunidad-empresa y con actores externos que cumplan el rol de aliados o fiscalizadores. En virtud de ello, la confianza ganada entre la población y la empresa puede facilitar el manejo de los conflictos latentes que se pueden presentar en circunstancias diversas, sin que escalen a niveles que destruyan el proceso construido en el trabajo previo en materia de inversión y fomento de proyectos de desarrollo.

Los resultados tangibles que demuestren mejora en las condiciones de vida de la población se convertirían en una fuente de legitimidad del modelo minero como palanca para el desarrollo. En ese sentido, las razones que otorgan viabilidad a las empresas mineras en los territorios donde intervienen están orientados por tres propósitos transversales que le otorgan significado a su acción: construir relaciones de confianza con las comunidades afectadas, promover

una adecuada gestión social incorporando el enfoque de desarrollo territorial y lograr una inversión social de calidad sobre la base del valor compartido que beneficie positivamente a la población y las regiones.

Factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo-salidas.

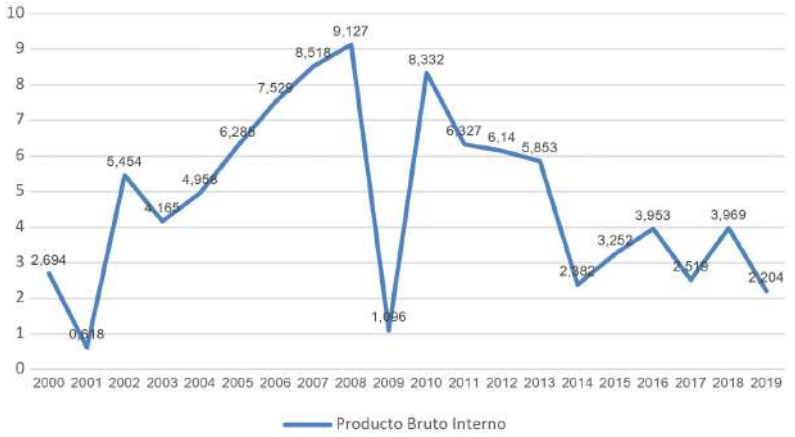
En esta sección se analizarán los motivos que impiden que la minería pueda generar el desarrollo socioeconómico esperado, a pesar de contar con los recursos y las oportunidades necesarias para ello. En ese sentido, se van a exponer las razones por las cuales la minería no resulta ser una palanca para el desarrollo en el país. Para ello la presente sección va a estar dividida en dos subcapítulos: el primero sobre el rol que ha venido cumpliendo el Estado en sus diferentes instancias de representación y el segundo sobre el papel que han tenido las empresas privadas que laboran en del rubro de las industrias extractivas. Ambas secciones serán abordadas a partir de entrevistas que se realizaron a sus representantes y las evidencias empíricas sistematizadas según corresponda.

Percepción de funcionarios del Estado sobre los factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo.

La economía peruana desde inicios del milenio, a excepción de 2008 por la crisis de la burbuja en EE. UU. y 2020 por la pandemia del COVID-19, ha pasado por un proceso continuo de crecimiento económico expresado en su PBI, según cifras registradas por el Banco Mundial. Si bien en algunos años el incremento fue mínimo (2001 con 0.618%, 2009 con 1.096%), hubo otros en los que el país pudo alcanzar cifras superiores al 8% anual (2007 con 8.518%, 2008 con 9.127%, 2010 con 8.332%), como se muestra en el Gráfico 18.

Este incremento del PBI en distintos años tiene una relación directa con los nuevos ingresos públicos provenientes de los impuestos a la renta de las industrias extractivas en general. En ese sentido, la economía nacional ha venido recibiendo entradas considerables de dinero en cifras que han fluctuado hacia valores positivos. En consecuencia, el Estado peruano ha contado con recursos fiscales significativos para lograr un presupuesto lo suficientemente importante que garantice inversiones en cantidad y calidad para el cierre de brechas históricas como las de infraestructura, educación, salud y empleo decente, que impacten positivamente en las necesidades básicas de los ciudadanos del país, especialmente los más pobres y los que viven en condiciones de exclusión e inequidad.

Gráfico 18. Crecimiento del PBI (% anual) en Perú, 2000-2019



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Coincidentemente con el crecimiento continuo del PBI, la minería en el Perú ha venido desarrollándose de manera próspera, contribuyendo también al erario nacional mediante el cobro de impuestos y regalías. Sin embargo, en determinados casos, el manejo y la gestión

de los recursos no se han dado del modo esperado. Es conocido el dato de una incapacidad de gestión de los funcionarios en sus diferentes niveles de gobierno, distrital, provincial, regional y central. En la misma línea, la corrupción se ha convertido en una institución en el Perú, lo que ha generado mayor ineficiencia y trabas al momento de poner en marcha las políticas públicas que buscan cerrar dichas brechas.

La gestión pública en determinados espacios no está logrando los resultados esperados, pues se viene ejerciendo en contextos de disputas políticas por el control de los ingentes recursos y el desconocimiento de lo que implica el manejo de estos sobre la base de engorrosos procedimientos normativos y burocráticos, bajo el supuesto que dichas normas "garantizan" la trasparencia y efectividad de la inversión.

En las entrevistas, los representantes del Estado también señalan que parte de las empresas que trabajan dentro del sector de las industrias extractivas no han estado a la altura de las circunstancias, pues no incorporan una visión de desarrollo sostenible que tome en consideración variables territoriales significativas para el mediano y largo plazo, focalizándose en variables económicas de corto plazo. En ese sentido, la participación de estas empresas, en determinados casos y en función de su escala de inversión y la calidad de sus políticas corporativas, no están contribuyendo a generar cambios sustanciales en la calidad de vida de las personas. Veamos los aspectos que en concreto dificultan la viabilidad del modelo desde la perspectiva del aparato gubernamental.

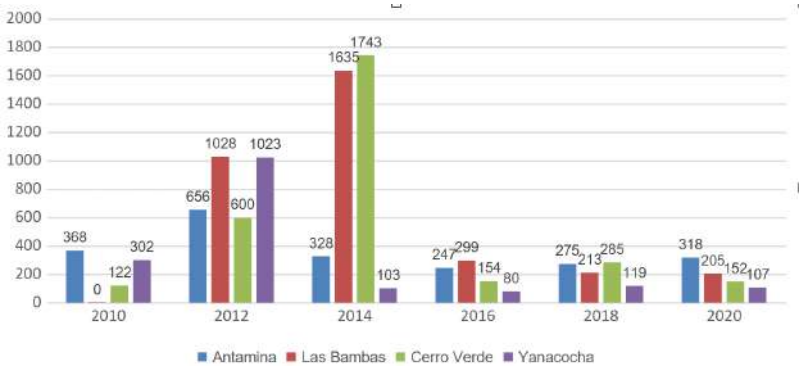
Débiles capacidades de gestión institucional del aparato público que limitan la efectividad de la inversión

Como se ha señalado en diversos momentos, la minería ha sido uno de los sectores que más ingresos económicos ha generado al país. Las inversiones de las grandes empresas que trabajan dentro de este

rubro dan cuenta del importante y considerable capital que invierten en de este sector productivo. Entre los años 2010 y 2020 empresas como Las Bambas y Cerro Verde invirtieron en el año 2014 más de 1,500 millones de dólares en sus proyectos. Asimismo, empresas que ya han venido explotando recursos desde la década de 1990 e inicios del 2000, como es el caso de Yanacocha y Antamina, han mantenido inversiones continuas anuales que han estado por encima de los 80 y 247 millones de dólares en determinados periodos de tiempo entre esos años.

Lo descrito da cuenta de que, pese a presentarse conflictos sociales como los que han atravesado Yanacocha y Las Bambas, se constata que la inversión del sector minero es significativa, a pesar de su reducción luego de 2014, probablemente porque el desarrollo de algunos proyectos de inversión no requerían aumentarla o por la incertidumbre generada debido a la inestabilidad política que la inhibe.

Gráfico 19. Inversión minera según empresa (US$), 2010-2020



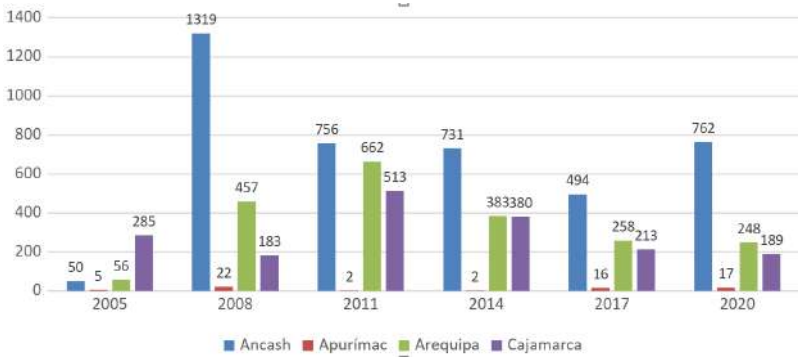
Fuente: MINEM. Elaboración propia.

Del mismo modo en el que la inversión minera, pese a los conflictos sociales ya expuestos, ha seguido manteniendo una inversión económica considerable en el país con sus altas y sus bajas, el Estado

también ha obtenido retribuciones económicas considerables, debido a la recaudación importante de dinero por canon y regalías. Dichos ingresos evidentemente dependen del número de empresas y de lo rentable que puede llegar a ser la explotación de dichos recursos naturales en los yacimientos concesionados, los cuales dependen del precio en los mercados internacionales que tienden a fluctuar.

En el caso de la región Áncash, por ejemplo, se pudo alcanzar la cifra de 1,319 millones de soles durante el año 2008, lo cual es una cantidad muy superior a las cifras máximas que han percibido regiones como Apurímac, 22 millones en 2008; Arequipa, 662 millones en 2011, y Cajamarca, 380 millones en 2014. Sin embargo, sea cual fuese el caso, las regiones en el país han venido percibiendo grandes sumas de dinero por resultado de este tipo de impuesto. Ello significa que los gobiernos regionales, provinciales y distritales poseen una considerable capacidad de recursos económicos que superan de lejos las cifras tradicionales de inversión antes del *boom de los commodities*.

Gráfico 20. Transferencia de canon minero generado por la minería hacia las regiones (millones de soles), 2005-2020



Fuene: MINEM. Elaboración propia.

Si bien se señala a nivel mediático y en la opinión de diversos expertos que se ha perdido o se está perdiendo una "oportunidad de oro" al

no aprovechar los ingentes recursos que trajo la industria extractiva al país para el desarrollo sostenible de las regiones, es cierto también que no se puede generalizar que exista en todos los gobiernos un inadecuado uso de los recursos provenientes del canon, pues se ha demostrado con evidencias que la reducción de la pobreza monetaria y el incremento del empleo en el Perú (Trivelli y Urrutia, 2018) se han logrado debido a este tipo de inversiones que llevó al país a ser considerado uno de los "tigres de América" en materia de crecimiento económico en la región. (La República, 2018).

No obstante, la débil sostenibilidad de estas mejoras se ha hecho sentir por la crisis política y de partidos que se inicia en los noventa, pero que alcanza su mayor expresión durante el periodo del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski de 2016 en adelante, lo que ha generado en los ciudadanos una situación de polarización, expresada en odio y violencia entre adversarios políticos, e ingobernabilidad que se agudiza especialmente con la pandemia.

La debilidad del crecimiento económico no solo tiene relación con la precariedad institucional de nuestra democracia, sino sobre todo por la incapacidad del Estado para poner en marcha reformas de segunda generación complementarias con las económicas de primera generación como el ajuste estructural, privatizaciones y la promoción de las inversiones.

Entre las reformas de segunda generación indispensables que hubieran permitido un mejor aprovechamiento del crecimiento económico están: i) la modernización de la gestión pública, especialmente en el campo de la salud, la educación y la infraestructura en los diferentes niveles de gobierno; ii) la formalidad del aparato productivo y laboral, principalmente la pequeña y micro empresa, cuya informalidad del empleo alcanzó el 71.6% en 2019 y el 77.3% en 2021; iii) el fortalecimiento y ampliación de los órganos de control, auditoría y justicia (Contraloría, Ministerio Público, Poder judicial y Policía Nacional) cuyo nivel de desconfianza ciudadana supera el 70% junto con los partidos políticos, los gobiernos regionales y el Congreso de la República (INEI, 2020); iv) las inversiones en innovación

y tecnología para el desarrollo industrial, siendo el Perú uno de los países más atrasados a nivel mundial, con el puesto 76 de 131 países y puesto 9 en América Latina según el Índice Mundial de Innovación (Cornell University, INSEAD y WIPO, 2020), entre otras reformas institucionales importantes.

Todas estas debilidades a nivel político y de gestión pública han impedido que estos recursos monetarios sean invertidos de manera efectiva, limitando significativamente el desarrollo de las regiones donde el modelo minero ha impacto significativamente en la vida cotidiana de las familias, principalmente de la sierra del Perú. En consecuencia y en el contexto descrito, se han generado las condiciones sociopolíticas para que los conflictos sociales surjan con diferente intensidad, dependiendo de la problemática que lo motive y evidenciándose en la disconformidad de la población por no sentirse parte de los beneficios esperados por el uso del canon minero. Es decir, el modelo extractivo en los hechos fue excluyente en la percepción de muchas familias y comunidades afectadas, sin contar las externalidades negativas en materia ambiental.

Existe, hasta cierto punto, una responsabilidad compartida entre las diferentes instancias de gobierno sobre la gestión inadecuada que se da al presupuesto y, en especial, la puesta en práctica de la redistribución del canon minero en las regiones. El canon es un mecanismo de descentralización fiscal mediante el cual las regiones reciben una parte del impuesto recaudado de las empresas. El canon es distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo con los índices que establece el MEF sobre la base de criterios vinculados a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población.

Tabla 17. Distribución del canon minero en las regiones

	Porcentaje	**Beneficiarios**		**Criterios**
Canon minero (50% Impuesto a la Renta)	10%	Municipios distritales donde se exploten los recursos		Si existe más de una municipalidad en partes iguales
	25%	Municipios de la provincia donde se exploten los recursos naturales		Según población y NBI (pobreza)
	40%	Municipios del departamento donde se exploten los recursos naturales		Según población y NBI (pobreza)
	25%	Gobierno Regional	80% Gobierno Regional	No aplica.
			20% Universidades	

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Las opiniones por parte de los funcionarios públicos sobre cómo se expresan esas débiles capacidades de gestión en las distintas instancias de gobierno se concentran en cinco aspectos centrales que veremos con detalle a continuación.

Intereses políticos en la distribución del canon

Parte de los problemas que giran en torno a la gestión de los recursos del canon se presentan cuando los gobiernos regionales, departamentales y distritales redistribuyen el presupuesto hacia jurisdicciones de mayor importancia electoral. Este tipo de decisiones se debe a la ausencia o subordinación de criterios técnicos para la inversión como el Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) (FAO, s/f), primando los criterios políticos. Ello trae en los hechos,

según los entrevistados, una distribución desigual, pero sobre todo injusta de los recursos económicos, pues termina favoreciendo a determinadas provincias y distritos en desmedro de otras.

Las razones de este sesgo que esgrimen los entrevistados giran alrededor de dos debilidades que están concatenadas y afectan la gestión del territorio. La primera y como se señaló en el párrafo anterior, se expresa en la incapacidad técnica de los funcionarios responsables para identificar, priorizar y justificar cuáles son las necesidades sentidas de la población que demanda diversidad de obras y proyectos sociales. La segunda, como consecuencia de la primera, se expresa en la cultura política de diversas regiones en las cuales existen fuertes incentivos para utilizar criterios clientelistas y obtener así beneficios políticos con ciertos sectores de la población.

> Las autoridades, alcaldes o gobernadores, invierten la plata donde ellos tienen más réditos políticos; o sea, la zona que tiene mayor electorado. Entonces ese recurso no llega nunca o muy pocas veces llega a los que están directamente involucrados a las zonas donde está la actividad, esas zonas siguen siendo pobres, no tiene servicio de salud, carretera, no tiene conexión. Eso hay que corregir. Claro, si uno mira las cifras, cuánta plata reciben las regiones por canon, pero eso no llega a donde debe llegar porque el que la distribuye toma otra decisión. Ese es una responsabilidad del gobierno regional. (Asesor/a de Políticas, Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Viceministerio de Gobernanza Territorial-PCM

Esto origina en la población desilusión y molestia basadas en la percepción que la actividad minera no genera mayores beneficios económicos en sus distritos o comunidades. La gestión pública necesariamente tiene que combinar racionalmente criterios técnicos que sustenten la acción política; pero sin información oportuna y relevante para tomar decisiones "racionales" sobre cómo, en qué y cuándo invertir los recursos, la discrecionalidad política primará sobre la técnica. En efecto, la precariedad e inclusive ausencia de sistemas de información sustentados en indicadores y evidencias robustas

producto del monitoreo y evaluación de los efectos e impactos de la redistribución del presupuesto en las regiones, agrava aún más la situación.

El enfoque de gestión por resultados que por ley[24] todos los organismos públicos deben incorporar, todavía no tiene el peso necesario frente a la forma tradicional de invertir los recursos con miradas cortoplacistas y basadas en paradigmas economicistas de cobertura y capacidad de gasto sin evaluar los impactos sociales de dichas inversiones. Lograr un gestión eficiente y eficaz pasa por fortalecer los aspectos institucionales y técnicos que sustenten la decisión pública de alcance político para que posibilite un desarrollo que tienda a ser equitativo entre los distritos cercanos y lejanos de la actividad minera.

El proceso de descentralización supone la "desconcentración y reasignación del poder sobre la población y el territorio, que suele venir acompañado de transferencias de recursos, sean estos negociados anualmente o provenientes de preasignaciones sobre la base de reglas automáticas de distribución de recursos fiscales" (Barrantes, Cuenca y Morel, 2012, p. 26-27). Si bien, como señalan Barrantes y otros, el proceso de distribución de recursos se viene aplicando, resulta claro que por más ingresos económicos que el Estado recaude, estos resultan insuficientes frente a la cantidad de necesidades a resolver en un país de históricas y profundas brechas de inequidad y desigualdad. La necesidad de que la población conozca con claridad y transparencia los criterios institucionales sobre cómo se decide dicha distribución es imprescindible.

De los testimonios recogidos se desprende que la forma como se viene llevando a cabo dicha distribución todavía es un "cuello de

[24] Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658 del 2002 modificada por el Decreto Legislativo N° 1446. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sobre la estructura del Estado que fue elaborada bajo el nuevo enfoque de gestión por resultados. Con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y se da inicio a reales esfuerzos para reformar las entidades públicas.

botella" de tipo político y su sesgo se agrava aún más por la ausencia de criterios técnicos que orienten la decisión sobre cómo y en qué invertirlos. La falta de sistemas de monitoreo y evaluación del impacto para la gestión de las inversiones genera las condiciones para que prime la discrecionalidad y el interés clientelar por encima del bien común. Frente a este vacío técnico y poca claridad sobre la forma de decidir su distribución a nivel de los distritos, las disputas por el control del recurso se incrementan, especialmente en territorios donde este tradicionalmente era escaso.

Disputas por el canon

Según uno de los testimonios recogidos, la incapacidad para gestionar los recursos con criterios técnicos de equidad por parte de los gobiernos regionales y locales se ejemplifica, según un funcionario de la PCM, en las comunidades nativas del distrito Echarate ubicado en la provincia de La Convención en la región del Cusco. Dicho funcionario manifiesta que,

> Aquí debió llegar un importante monto económico dado que concentraba parte de las reservas de hidrocarburos de Camisea. La población, en su momento, no sentía que percibía beneficios por la explotación de este recurso, lo cual fomentó que parte de los habitantes quisiera crear un nuevo distrito. En consecuencia, se creó el distrito de Megantoni con el fin de recibir directamente la inversión del gas. Esto hizo que parte del distrito de Echarate ya no tenga los mismos beneficios económicos que Megantoni, ya que este último vendría a estar en el área de influencia directa del proyecto Camisea. (Subsecretario/a de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM)

Cuando el país ha tenido periodos de bonanza fiscal, la descoordinación política consolida el localismo en determinados sectores de la población y deja relegados a otros; a ello se le suman las pugnas entre jurisdicciones por acceder a recursos públicos y el entrecruce

de interés políticos con demandas sociales trae como consecuencia la creación de nuevos distritos y provincias (Muñoz, 2014).

Como se puede colegir de lo señalado, la disputa por el acceso al recurso se da también entre los actores del territorio y no solo al interior de las organizaciones públicas, máxime si la población es consciente de que el acceso al mismo les corresponde por derecho. Si bien en el mundo organizacional de las entidades del Estado la distribución del presupuesto puede generar tensiones de diverso tipo entre las diferentes áreas o gerencias de un ministerio o gobierno subnacional, especialmente al momento de planificar el presupuesto para determinado año fiscal, este se definirá de acuerdo con el "criterio técnico" del decisor, como es el caso del MEF.

Lo cierto es que los consensos son posibles desde los procedimientos y la normativa pública y bajo la función competencial del MEF. Un ejemplo de este criterio técnico se da cuando un sector, área o programa no invierte lo planificado durante el año fiscal y devuelve una considerable cantidad de dinero, para el siguiente año, salvo excepciones de carácter político, se le recortará considerablemente su presupuesto y en casos extremos se le retirará el presupuesto para inversión y solo tendrá financiamiento para gastos corrientes como sueldos, agua, luz o comunicaciones, con el riesgo de desaparecer o asignar su función a otra entidad pública con mayor capacidad de gasto.

Como ya se mencionó, los aspectos técnicos para la distribución del recurso no quedan del todo claros para la población destinataria de los mismos, pues lo que observan es que las autoridades regionales y locales deciden invertir en mayor o menor medida en las capitales de departamento, de las provincias y de los distritos, pero no de la forma que esperarían las comunidades rurales u otros territorios donde sus líderes consideran que hay una injusta distribución del mismo, afectando los derechos que también le corresponden por vivir en una región donde se explotan sus recursos naturales.

Si bien el acceso a los réditos que se obtengan por la explotación legal y responsable de los recursos naturales son de todos los

ciudadanos de un país y no solo de los que colindan en mayor o menor medida con el mismo, es cierto también que por derecho las poblaciones afectadas directa o indirectamente deberían merecer más atención debido a las externalidades negativas y la transformación de su vida cotidiana por efecto del modelo extractivo.

En ese sentido, la actual normativa contempla un conjunto de medidas para revertir los impactos negativos en las comunidades y convertirlos en positivos resarciendo los efectos no esperados y otorgando beneficios que justifiquen el costo que implica la aceptación social de este tipo de industrias[25].

En los hechos y tal como se menciona en diferentes partes de la presente investigación, el modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas se percibe excluyente y parte de las disputas por el control y acceso a los recursos del canon deriva de esta percepción. Por ejemplo, dicha impresión se consolida cuando las áreas urbanas se benefician más que las áreas rurales o cuando un sector importante de la población demanda que el beneficio del recurso también le corresponde y no solo a las familias directamente afectadas. Sobre este problema es que la población exige cambios sustanciales.

> El factor más importante para que las actividades extractivas generen desarrollo es una falta de capacidad de gestión de los gobierno locales y regionales, porque el dinero en principio va a ellos, no a las comunidades y se espera que sean ellos quienes inviertan en proyectos importantes para la población de donde se están sacando los minerales y el petróleo, y no lo hacen, invierten en las capitales provinciales y distritales. (Asesor/a de Políticas, Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Viceministerio de Gobernanza Territorial, PCM)

Una herramienta de gestión que podría contribuir en la prevención y mitigación de las disputas internas y en el entorno es el plan de

[25] Entre las medidas contempladas están las compras a proveedores locales, obligación de contratar a la mano de obra local, inversiones para el desarrollo territorial en actividades productivas, generación de empleo, salud, educación, obras por impuestos, fondos de inversión social, etcétera.

desarrollo concertado (PDC). Su carácter participativo y transparente enfocado en la búsqueda de consensos sobre el modelo de desarrollo a seguir, lo convierten en un mecanismo de inversión clave. Sin embargo, esto requiere superar la idea de diversos funcionarios públicos y dirigentes de la comunidad de que dicho plan, al no estar vinculado al presupuesto público, es un documento no vinculante y por lo tanto declarativo (Bobadilla, 2018).

Los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), a su vez, presentan la estrategia de desarrollo concertado del territorio para alcanzar los objetivos de los planes estratégicos[26] (CEPLAN, s/f). Los distritos, gobiernos provinciales y regionales cuentan con sus planes de desarrollo; sin embargo, muchas veces durante su proceso de elaboración no se lleva a cabo una genuina, convocante y representativa participación ciudadana. Si bien puede haber acercamientos y consultas para evaluar las problemáticas más importantes que afectan a la población y el tipo de proyectos que podrían resolverlos, en la práctica no se visibilizan estas tareas de acuerdo con los procedimientos establecidos en las normas del CEPLAN. En los casos más extremos, los planes son construidos sin tomar en consideración la opinión de las comunidades indígenas, quienes representan en la mayoría de los casos un grupo social marginado y con menores condiciones socioeconómicas para hacer escuchar sus demandas, lo que genera las condiciones para las protestas que se convierten en "el caldo de cultivo" de los conflictos sociales.

La inversión minera y la recaudación de canon desde inicios del milenio y por los datos económicos mostrados, evidencian con claridad que esta actividad económica podría convertirse en un medio significativo para contribuir al desarrollo de los territorios donde interviene. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados para determinados sectores de la población, incluyendo al Estado y las empresas mineras. El modo en que se han implementado los planes

[26] Plan Estratégico de Desarrollo Territorial, Plan Estratégico Sectorial Multianual y Plan de Desarrollo Regional Concertado.

de desarrollo concertados y su irrelevancia en las decisiones para la inversión pública dan cuenta de ello.

> Primero atender las necesidades básicas, salud y educación; luego implementar actividades económicas sostenibles, diversificar las actividades ya que lo extractivo es no renovable. Los beneficios de los recursos no se distribuyen a las áreas donde están establecidas las operaciones. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales, MINAM

Este testimonio nos lleva a analizar el siguiente factor que forma para de las débiles capacidades de gestión y que además contribuye a debilitar la institucionalidad y el capital social necesario para que el modelo minero pueda ser viable socialmente y genere las condiciones para una distribución racional del recurso de manera equitativa y de acuerdo con las necesidades de la población, en especial las que viven en condiciones de exclusión y pobreza.

Inversiones que no responden a las necesidades sentidas de la población

Según un funcionario entrevistado, en las provincias de Hualgayoc y Bambamarca de la región Cajamarca y que podría ser el caso de un número importante de provincias en el país, se muestra que sus autoridades tienen una débil capacidad para diseñar políticas con una perspectiva de desarrollo integral que tomen en consideración las demandas sentidas de la población y que superen aquellas prácticas populistas muy frecuentes en la racionalidad de diversos dirigentes políticos y autoridades locales propias de nuestra trayectoria y cultura política del país.

En efecto, se constata, según los informantes, que en múltiples ocasiones los gobiernos regionales y locales han gastado los recursos públicos bajo su responsabilidad en obras no productivas vinculadas con infraestructura de decoración o no prioritarias y que podrían considerarse cuestionables de acuerdo con las brechas de desigualdad y los reales problemas sociales que afectan a sus representados.

Es el caso de diversos monumentos construidos bajo criterios arbitrarios, coliseos o estadios que superan ampliamente la demanda local y de los territorios aledaños, carreteras que en poco tiempo ya están fuertemente deterioradas, entre otras obras de mala calidad. Todo este tipo de inversiones evidenciarían que son otros los intereses que movilizan a las autoridades[27].

> En Hualgayoc y Bambamarca no encontramos una propuesta de desarrollo, una propuesta de cosecha de agua, forestación, canales o una potencia a sus cadenas productivas que permita darle sostenibilidad a esas comunidades que han sido afectadas por proyectos mineros. Nunca se ha visto una propuesta de desarrollo integral. El gobierno gastaba el dinero en infraestructura como coliseos, como el caso claramente de Cajamarca donde hay obras, como el coliseo de Zapañan, que sirve una vez al año, pero la población sigue en pobreza. (Gerente de la Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel, Cajamarca)

La gestión de la inversión en diversas regiones y provincias descubre la incapacidad o desconocimiento por parte de determinadas autoridades sobre cómo priorizar los proyectos de desarrollo rural sostenibles y que concreten un trabajo en conjunto y coordinado entre las diferentes instancias de representación política a nivel territorial.

De acuerdo con lo señalado, se muestra la existencia de una mirada de desarrollo sesgada a la edificación de obras públicas, las cuales, si bien son importantes, lamentablemente son insuficientes, pues al no formar parte de una estrategia de desarrollo regional integral, inclusivo y sostenible, se vuelve efectista y no se puede colegir que se está construyendo un proceso de cambios institucionales que implica incorporar la mirada social, ambiental y de desarrollo de capacidades en la población.

Sin esta perspectiva multidimensional enfocada en la solución de problemas complejos —no cerrados exclusivamente al "cemento

[27] Para más información se puede revisar en la página web de la Contraloría General de la República.

y ladrillo"— no se puede hablar de desarrollo sostenible, pues a la larga se apuesta más bien por modelos que promueven la asistencia, el tutelaje y la respuesta populista, convirtiéndose en una elección racional que se justifica políticamente dejando o subordinando lo constitutivo del desarrollo: el fortalecimiento de la ciudadanía (Duschatzky, 2000; Bobadilla, 2017).

> Como cajamarquino, no se refleja las inversiones debido a una mala gestión de presupuestos por las autoridades. En su momento tuvieron la oportunidad de generar desarrollo para la población, pero no lo hicieron. No se generaron proyectos sostenibles con un horizonte a largo plazo, simplemente fueron obras precisas, una pista, obra de concreto que no está mal, pero la visión debió ser proyectos autosostenibles que generan desarrollo en la población. (Funcionario/a de Gerencia de Gestión del Medio Ambiente. Gobierno Regional de Cajamarca)

La desconexión entre las inversiones que promueven los gobiernos regionales y distritales con las demandas de la población contribuye a la percepción de que la minería no es medio eficaz para el desarrollo regional, generando un clima hostil de las comunidades hacia las empresas extractivas, pues perciben a estas últimas y a las organizaciones vinculadas al trabajo que realizan como clústeres aislados que extraen recursos sin generar cambios en beneficio de la población.

Débiles capacidades técnicas y profesionales para ejecutar la inversión con efectividad

A los tres aspectos mencionados hasta el momento se le suma la política clientelista presente, también de manera tradicional, en las diferentes instancias de gobierno. Este clientelismo se expresa en el otorgamiento de puestos de trabajo a personas de confianza de la autoridad elegida o el líder del partido. Dichos beneficios laborales se suelen dar a personas del movimiento político o allegados a cambio de favores de diversa índole, desde dinero para las campañas

políticas, lealtad a la autoridad o líder para defender sus actos cuestionables, ilegales o reñidos con la ética pública, acceso a oportunidades de negocio usando las redes y contactos del contratado, entre otros.

En ese sentido, es común que quienes asumen dichos puestos no cuentan con la preparación técnica o profesional necesaria para promover proyectos que generen impactos en un mediano o largo plazo en beneficio de la población.

> No está bien los gobiernos regionales y municipales en lo que respecta a la capacidad técnica para tener un impacto importante y visible; en muchos casos han puesto personal por favores políticos. Hasta ahora en la ciudad de Cajamarca hay una brecha de agua, pero no hay ningún proyecto de agua, ni siquiera planificado; el gobierno regional tiene 20% de ejecución y no lo va a gastar y devolverá la plata. El próximo año, la única obra que va a presentar el gobierno regional es la Obras por Impuestos de Yanacocha. Eso se viene arrastrándose desde el pasado en Cajamarca; no ha habido capacidad técnica para proponer proyectos y que sean aceptados. Hay muchas deficiencias en términos de análisis presupuestales, de gasto público ordinario, del canon. Incluso hay proyectos que están en carpeta propuestos, pero no los aceptan. Hay herramientas para que el gobierno regional identifique en dónde puede invertir, en qué puede invertir, pero no se utilizan. La sociedad civil también quiere aportar, pero por pertenecer a una afiliación política distinta no le permiten. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

La consecuencia social del favoritismo político en el nombramiento de personas no preparadas para el puesto de trabajo muestra otra de las aristas que ahondan más en las debilidades de las organizaciones públicas para poner en marcha los programas y proyectos con efectividad. En ese sentido, la incapacidad de gestión no solo se refleja a nivel del marco institucional, burocrático o vinculado al modelo de organizacional que efectivamente pueden impactar negativamente en el logro de objetivos, también tiene relación directa con la calidad

del personal que debe asumir responsabilidades y poner toda su experiencia profesional para poder alcanzarlos.

Si bien para los directivos de una organización pública contar con un equipo humano afín a sus intereses particulares o ideológicos facilitaría la toma de decisiones sobre qué proyectos o actividades priorizar basados en la confianza que le otorga la lógica clientelar (toma y daca), esto no necesariamente garantiza los resultados, ni para la utilidad económica o política que espera el gobernante, ni para la población afectada.

La ausencia de conocimientos técnicos y experiencia profesional para ejercer determinada función paradójicamente perjudica tanto a los que realizan actos reñidos con la ley como a los que respetan las normas. Las instituciones juegan un papel clave para facilitar procesos de desarrollo, pero si las personas no son capaces de aprovechar esas ventajas, las limitaciones se harán evidentes y perjudicarán la imagen de la autoridad que usa estrategias indebidas o de aquellas que cumplen a cabalidad la función que el Estado les encomendó. Cualquiera sea el caso, es fundamental contar con personas capaces. En consecuencia, las capacidades de gestión serán siempre un medio y su uso estará al alcance de las finalidades éticas y morales como también de aquellas con fines particulares perversos en contra del bien común[28].

[28] El caso del movimiento político Chimpún Callao en la región Callao, uno de los puertos comerciales más importantes del Perú, liderado por el presidente regional Alex Kouri, muestra con claridad una gestión clientelar y corrupta pero efectiva en obras y servicios públicos de alto reconocimiento por parte de los ciudadanos por los buenos resultados en favor de la región. Esta efectividad le permitió a dicho movimiento político gobernar por más de veinte años, no solo a nivel regional sino también en varios distritos de ese ámbito jurídico. No fue hasta el escándalo de corrupción de Odebrecht en 2016 -sin dejar de mencionar las diversas denuncias anteriores por malos manejos de parte de políticos y dirigentes opositores, que este movimiento es investigado por la fiscalía anticorrupción y varios de sus miembros, incluyendo a su máximo líder, fueron juzgados y sentenciados. Lo paradójico del caso es que las nuevas autoridades reemplazantes aparentemente no estuvieron a la altura de su predecesor y en conversaciones con algunos vecinos de esa región se escucha decir que "extrañan a los Chimpunes", corroborándose una frase muy popular en el imaginario político de los peruanos: "no importa que robe con tal de que haga obra".

> El modelo extractivo no ha logrado generar desarrollo porque [...] el gran déficit de capacidades en las comunidades territoriales. Mirada muy corta, liderazgo muy pobre, muy cortoplacistas, gobiernos locales muy mediocres; la debilidad de los gobiernos regionales y de los locales es muy grande. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PC)

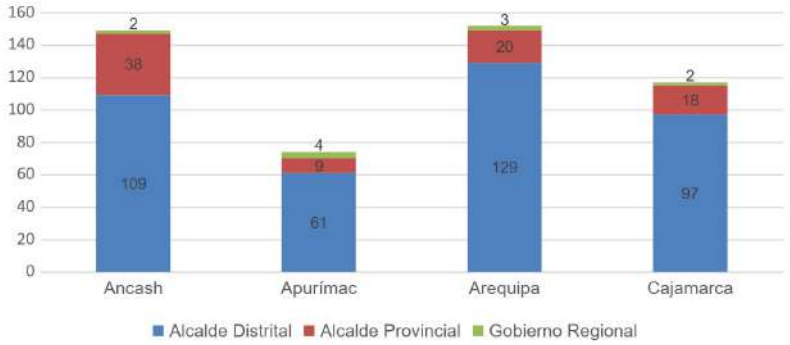
El acaparamiento de los puestos técnicos por parte de personas aliadas al partido político de turno limita en mayor o menor medida la participación de la sociedad civil y frentes sociales y políticos que exigen transparencia en la gestión de los proyectos de inversión buscando ejercer el rol de vigilancia sobre el uso de los recursos que provienen del canon minero o de cualquier industria extractiva. En ese sentido, la falta de debate y control público sobre el manejo de dichos recursos y especialmente sobre el desempeño de los funcionarios responsables de ejecutarlos, genera un conjunto de sesgos y arbitrariedades en la implementación de proyectos y la entrega de bienes y servicios que suponen un beneficio para la población. La falta de trasparencia y diálogo permanente entre las autoridades y los ciudadanos es en sí misma una muestra de incapacidad para gerenciar bienes públicos.

La gestión multiactor en espacios de gobernanza a escala regional, provincial y distrital puede convertirse en el mecanismo clave para transparentar el uso de recursos, los mecanismos de implementación y el equipo o la empresa que se hará responsable de ejecutar los proyectos. No obstante, la decisión política de usar este mecanismo dependerá de la probidad de las autoridades y la institucionalidad que generen los incentivos para llevarlos a la práctica. Lo contrario es ponerle límites al fortalecimiento de estos procesos, que en los hechos mostrará la existencia de otros intereses particulares perversos, tal y como se analizan en el último aspecto que debilita la capacidad de gestión de las organizaciones públicas.

La corrupción institucionalizada

Como se puede constatar por todo lo analizado, la incapacidad de gestión en los gobiernos de escala regional, provincial y distrital se ve reflejada en el inadecuado manejo de los fondos públicos. Dicha incapacidad también se refleja en una de las problemáticas que mayor daño ha generado a las instituciones del Estado y al país en su conjunto: la corrupción. La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción reporta que del total de autoridades electas en los periodos 2002, 2006, 2010 y 2014 a mayo de 2018 existían 2,059 procesos por corrupción a nivel nacional. En el ámbito de los casos priorizados en nuestra investigación, la magnitud de autoridades que son acusadas por corrupción es también preocupante, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 21. Cantidad de autoridades procesadas por corrupción por región en los gobiernos de 2002, 2006, 2010 y 2014



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Elaboración propia.

La corrupción se expresa cuando los fondos del Estado son utilizados para satisfacer intereses particulares de determinadas autoridades en colusión con funcionarios que contrataron para ese propósito o con aquellos que, si bien tienen una carrera pública y no

necesariamente son partidarios de la autoridad de turno, buscan obtener réditos económicos aprovechando el poder que ostentan y violando la ley por medio de actos delictivos.

Esta corrupción en los gobiernos da cuenta de la existencia de una gestión de carácter patrimonialista, lo que se evidencia cuando las autoridades o funcionarios buscan beneficios privados a partir del control y manejo de los bienes comunes públicos a su cargo. En algunas regiones los casos por corrupción son mayores que en otras. De cierto modo esto se ve incentivado por las significativas transferencias de dinero que el gobierno central redistribuye a las regiones producto de los ingentes impuestos recaudados por la renta minera, cuando lo común en la historia del presupuesto público es que estas sean muy limitadas.

Un ejemplo de ello es el caso de Áncash que, como se ha expuesto anteriormente, es una de las regiones que percibe mayores ingresos económicos por canon minero. En esta región se ha llegado a registrar un total de 159 casos de autoridades procesadas por delitos de corrupción. Entre los casos más emblemáticos y mediáticos están las condenas de sus últimos presidentes regionales: César Álvarez y Waldo Ríos. Al primero, entre las acusaciones comprobadas están el haber recibido coimas por 2.6 millones de dólares de parte de la empresa Odebrecht para ser favorecida en la licitación de la vía Chacas-San Luis, además de ser autor intelectual de homicidio por medio de sicariato, entre otras imputaciones. Al segundo se le acusa de peculado doloso, lavado de activos y otras acusaciones de gravedad penal[29].

La corrupción mayormente está asociada con la forma como se llevan a cabo los procesos de licitación pública. Por ejemplo, elaborando los términos de referencia ad hoc al postor que se quiere favorecer, entregando información valiosa antes de la licitación, especialmente al monto a licitar el cual se incrementará de acuerdo con la *coima* que se entregará a los funcionarios coludidos y una vez otorgada "la buena pro" o la adjudicación a la empresa favorecida

[29] Existe abundante información al respecto en medios.

ilegalmente, se buscará agilizar los trámites y trabas burocráticas de manera inusitada para recibir el *dinero sucio* lo más pronto posible.

Según un informe presentado por la Contraloría de la República para el año 2019, el Perú perdió 23,297 millones de soles a causa de la corrupción. Ello trae consecuencias graves en el capital social de los territorios donde existe inversión minera, pues se evidencia una creciente desconfianza entre los pobladores sobre el cumplimiento de las reglas de juego con relación a la forma como se adjudican las obras públicas y si los ganadores son las empresas más competentes y no los *amigos* de las autoridades de turno.

La corrupción se ve potenciada por la debilidad e ineficacia del sistema de control interno, dependiente de la Contraloría General de la República, y su autonomía es cuestionada frente a los ejecutores de los proyectos en las diferentes instancias de gobierno, aunada a una gestión pública carente de logros reconocibles por la ciudadanía, a pesar de contar con importantes y suficientes recursos económicos provenientes del canon. Esto demuestra que el dinero, si bien es importante, no es la variable independiente ni la causa que explica o motiva los cambios que el pueblo reclama.

En virtud de lo dicho, no es de extrañar que la población en general, especialmente los grupos sociales afectados por el modelo extractivo tengan una percepción negativa de la labor que realiza el Estado supuestamente a favor del desarrollo nacional y regional. Dicha impresión negativa también impacta en las empresas extractivas, pues se crea un imaginario en el que las organizaciones del Estado y las corporaciones entran en colusión y alianza para cometer actos ilícitos que favorezcan solo a sus miembros y allegados, en desmedro de los intereses de los territorios afectados y el país.

> Lo que debería cambiar es la corrupción, porque puedes desembolsar dinero y todo, pero no llega a la población y si llega a la población solamente llega a los líderes. La minería da un presupuesto, pero hay autoridades, municipales, yo qué sé que hacen arreglos y la empresa también hace sus arreglos, no les va bien en

> sus negociaciones con los alcaldes y se van a los ministerios. [...] Esa es la desconfianza de la gente, que ve que nunca llega o que se aprovecha de sus terrenos, ve que el agua se está contaminando, pero ellos no ven su proyecto en su comunidad. (Especialista en demarcación territorial, Subgerencia de acondicionamiento territorial del Gobierno Regional de Cajamarca

En un contexto de grandes recaudaciones económicas en las regiones por el canon, acompañadas por débiles capacidades de gestión en los niveles de gobierno nacional, pero especialmente a nivel regional y local, aunado a la normalización de la corrupción en las instancias que toman decisiones sobre el destino de dicho recurso económico, se crea un círculo perverso que daña fuertemente la calidad de vida de la población acrecentando la pobreza y la falta de oportunidades[30].

En ese sentido, puede ser "posible que los niveles de corrupción de los funcionarios públicos de los gobiernos locales influyan en la capacidad de estos gobiernos de cobrar impuestos y generar ingresos" (Maldonado, 2011, p. 59). La corrupción, como se menciona en la cita, hace que los fondos del Estado sean desviados para intereses particulares, lo que ocasiona retraso y abandono en la realización de obras públicas y proyectos sociales que generen beneficio a las comunidades[31].

Este problema, de acuerdo con lo visto hasta el momento, es consecuencia de la perversión de las autoridades estatales y la precariedad institucional para prever estos delitos, manifestándose y

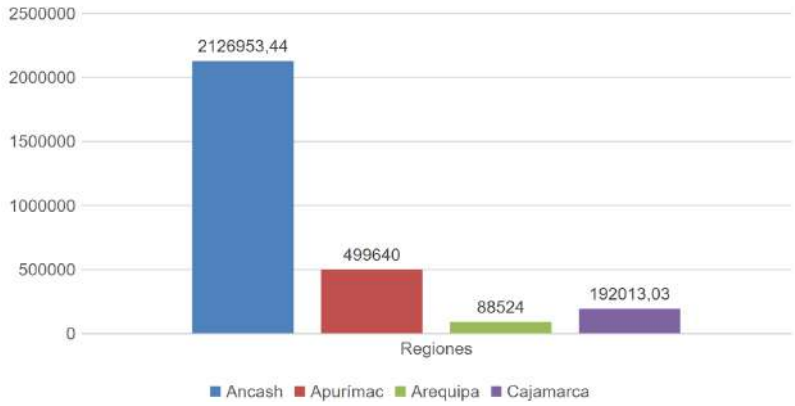
[30] Contrario al círculo virtuoso que se ha construido en algunas provincias como el citado por Trivelli y Urrutia en el caso de Quispicanchi en la ciudad del Cuzco. En dicha provincia la recaudación por el canon permite inversión de calidad en infraestructura por parte del gobierno central y la autoridad local, la ejecución de programas sociales por parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión social que contribuye al desarrollo de capacidades y la inyección de capital de las grandes inversiones mineras dinamizan la economía del territorio, generando empleo e ingresos y reduciendo significativamente la pobreza monetaria (Trivelli y Urrutia, 2018)

[31] Proética señala que entre 2007 y 2016, Áncash perdió 200 millones de soles por corrupción (Proética, 2017).

generando incentivos para que ciertos grupos con poder político se apropien de las rentas obtenidas por el Estado. (Mujica, Melgar y Zevallos Trigoso, 2017). Un dato importante al respecto es que, de las 205 sentencias impuestas, previamente mencionadas, la reparación civil en el país al mes de junio de 2018 es de 7'727,744.23 soles. Esto es un monto reducido si se toma en consideración que hasta la fecha se han llevado al poder judicial 2,059 procesos de corrupción y solo 205 tienen sentencia firme a la misma fecha.

Ello da cuenta que la justicia peruana tiene también serias deficiencias en el tratamiento de dichos procesos, lo que contribuye a pensar en la impunidad como una opción posible en los cálculos costo-beneficio de los funcionarios cuando deciden optar por actos ilegales o de corrupción.

Gráfico 22. Reparación civil a favor del Estado (soles) sobre la cantidad de sentencias por corrupción



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Elaboración propia.

Tal y como se muestra en el cuadro presentado, Áncash se convierte en un caso particular que con 2'126,953.44 soles representa poco más del 27% de las reparaciones registradas a nivel nacional. Si se hace

una comparación con las otras tres regiones restantes, hay una diferencia considerable. Esto se relaciona con el hecho que Áncash ha sido, de lejos, la región a la que se le ha transferido mayores montos económicos por canon minero en los últimos años, a comparación de Apurímac, Arequipa y Cajamarca. En ese sentido la corrupción no obedece solamente "a un patrón individual de acciones [...], sino que también a la disponibilidad de recursos, a la debilidad del sistema de regulación y control de las interacciones de los agentes gubernamentales, y al interés económico de los agentes privados[32] e ilegales en los escenarios departamentales" (Mujica, Melgar y Zevallos Trigoso, 2017, p. 63).

> A través del canon, sobrecanon, regalías, servidumbre, no se logran a canalizar adecuadamente porque hay corrupción a nivel regional y local. Hualgayoc y Bambamarca son provincias privilegiadas en la recepción de canon y sobrecanon, pero no tienen una infraestructura de riego adecuado, a través de reservorios, cosecha de agua y es algo que el gobierno debería implementar, y especialmente, en las áreas de influencia; pero por intereses políticos, esos presupuestos se han ido destinando de manera mal intencionada en otras localidades. (Funcionario/a Gerencia de Desarrollo Económico y Social. Municipalidad Provincial de San Miguel)

La actividad extractiva en vez de ser una fuente de desarrollo en las regiones se ve opacada por la corrupción, pues como se ha demostrado a lo largo del análisis, se presenta un aprovechamiento ilegal del dinero recaudado producto de la explotación de recursos naturales, impidiendo así capitalizarlos hacia la mejora de las condiciones de vida de la población en general. Una de las consecuencias de este indebido uso de los réditos de dicha actividad productiva es que trae consigo un alto costo político, pues la corrupción resquebraja

[32] Tómese como ejemplo el caso de Odebrecht en el Perú, que ganó diversas licitaciones en proyectos de infraestructura en negociaciones turbias con gobernadores del Estado en diferentes instancias de representación.

la institucionalidad democrática de los gobiernos distritales, provinciales y regionales y la desconfianza en su capacidad para gobernar.

En este contexto, la posibilidad de diálogo en espacios de gobernanza se debilita y la probabilidad que sucedan y aumenten los conflictos sociales es latente. La corrupción en las regiones opera mediante redes criminales que se asientan en las diferentes instancias del Estado. En ese sentido, en varias ocasiones se está hablando de redes que trabajan exclusivamente para ese fin dentro de los propios ámbitos gubernamentales.

> Tiene que ver con la capacidad de gestión de las instituciones estatales. Los destapes de 2006, 2007 han desvelado la corrupción, lo que se potencia con la falta de capacidad de gestión de los municipios, gobiernos regionales y Poder Ejecutivo. Ejemplo, en Loreto se va a trabajar un plan de cierre de brechas, pero si no se cuidan cómo se invierten los recursos se van a generar más conflictos. (Director/a de la Oficina General de Asuntos Socioambientales. MINAM)

En conclusión, la corrupción da cuenta de una trasgresión a las normativas legales con el fin de obtener beneficios individuales o colectivos y por ello el interés de determinados grupos políticos de perpetuarse en el poder a nivel nacional o de las regiones. Esto se evidencia cuando movimientos regionales o partidos políticos que nacen desde dichos espacios territoriales y son investigados por estos delitos, apuestan por la reelección (no del candidato sino del partido), convirtiéndose en una posibilidad para seguir encubriendo sus faltas o seguir incurriendo en ellas, siendo una opción válida tanto en dictaduras de izquierda (Maduro) como de derecha (Fujimori).

Modelo de desarrollo basado en el paradigma económico-productivo

El desarrollo económico comprendido como un modelo que se mide a partir de la productividad que genera la explotación de recursos naturales o la creación de mercancías y los ingresos que se obtienen a partir de esta es un enfoque importante en medios académicos,

organismos internacionales y evidentemente entre las entidades públicas.

Parte de los funcionarios públicos entrevistados señalan que, en el propio Estado, en diferentes instancias de gobierno, se apuesta exclusivamente por un modelo económico-productivo, incluyendo la edificación de infraestructura. Priorizar este enfoque resulta atractivo como evidencia para demostrar los impactos económicos por efecto de la implementación de políticas, programas y proyectos promovidos desde las instancias gubernamentales: reducción de la pobreza monetaria, aumento de los ingresos, generación de empleo debido a la inversión pública y privada, incremento del PBI, coeficiente de Gini, balanza comercial, reducción o aumento de la inflación, precios de la canasta familiar, entre otros indicadores relevantes desde las ciencias económicas. Estos indicadores muestran la fuerza explicativa y sobre todo cuantitativa para comprobar, desde esa perspectiva, si una población ha mejorado o no sus condiciones y calidad de vida.

Si bien, tal y como se acaba de demostrar, en dicho modelo de desarrollo económico existen una diversidad de indicadores que ayudan a medir mejoras sustanciales en la economía de las personas y por lo tanto no se puede prescindir de dicha evaluación, son los propios economistas los que han criticado que el desarrollo tenga solo esa dimensión y, por lo tanto, es necesario e indispensable una mirada multidimensional del mismo, donde lo sociocultural, lo ambiental y lo político tengan un lugar de relevancia en el enfoque (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2013). En ese sentido, enfocar las intervenciones públicas desde la arista exclusivamente economicista no permite orientar, ampliar y enriquecer el aporte de dicho enfoque al bienestar de las personas.

> El modelo extractivo no ha logrado generar desarrollo porque [...] Lógica de crecimiento y no de desarrollo de gobierno nacional, mirada insuficiente. Para el MEF una mina es un punto más del PBI, no es un medio para construir desarrollo. Interesan impuestos y exporta-

> ción, poco cómo la empresa juega como capitalizador en un cambio disruptivo del desarrollo. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

La perspectiva del crecimiento económico basado en el PBI como indicador principal es importante, pero al no integrar su medición con la perspectiva social y ambiental del desarrollo, resulta insuficiente. En diversas oportunidades la redistribución de la riqueza no llega a las zonas con mayores necesidades sociales y se concentra en las áreas donde hay un mayor movimiento de capitales. Esto en parte es por el crecimiento de los mercados y los servicios en áreas de gran concentración poblacional, por eso es comprensible que las autoridades regionales y provinciales asignen mayores recursos en áreas urbanas en comparación a las rurales, pues el Estado oficialmente aprueba proyectos donde la demanda poblacional es mayor.

En poblaciones menores como los caseríos o centros poblados se asignan presupuestos básicos, salvo que las mediciones económicas comprueben que en dichas zonas si el Estado no invierte pone en peligro la gobernabilidad o la vida de las personas y el costo social de no invertir a la larga será mucho mayor que el económico. Aquí las mediciones económicas basadas en las fórmulas TIR social o tasa interna de retorno y VAN social, valor agregado neto, son necesarias técnicamente para que las autoridades competentes tomen las decisiones pertinentes sobre dónde, con qué prioridad y en qué cantidad invertir los "limitados" recursos económicos.

Sin embargo, las carencias y necesidades que se presentan en los espacios urbanos no son las mismas que las condiciones de vida en áreas rurales; en estas últimas, donde además se encuentra la actividad minera, a las limitaciones económicas habría que agregar las deficiencias en el acceso a servicios como la salud y la educación de calidad, entre otros.

Es importante aclarar que cuando se habla de calidad no se ciñe exclusivamente a la obra edificada, pues aquella es la forma tradicional de presentar el resultado desde indicadores como número

de escuelas o centros de salud construidos, basados en cobertura y acceso a los mismos. No obstante, en diversos estudios y diagnósticos se muestra que dichos servicios son de muy mala calidad y no responden a las realidades culturales de dichos sectores sociales, y eso usualmente no se mide de manera oficial por limitaciones presupuestales, entre otras razones, y si se midiera, se circunscribiría a determinados programas considerados importantes para las políticas públicas (Morán, 2019; Gestión, 2021).

El modelo de desarrollo basado en el paradigma económico-productivo evalúa sus resultados a partir de indicadores oficiales de gran importancia para la rendición gubernamental de cuentas, lo cual políticamente es muy atractivo para el electorado, pues la evidencia económica es más reconocible en el sentido común de las personas —número de empleos, nivel de ingresos, acceso a créditos de bajos intereses, nivel de productividad, etc.— que los temas, por ejemplo, vinculados a la ciudadanía, el empoderamiento, el desarrollo de competencias, la capacidad organizativa, los derechos humanos y ambientales, entre otros aspectos menos tangibles, aunque sí cuantificables, en la percepción de los ciudadanos.

Como se puede constatar y dada su importancia en materia política, el enfoque económico-productivo, incluyendo el de infraestructura, todavía sigue siendo el paradigma central para las propuestas públicas, como por ejemplo las que se traducen en los *planes de desarrollo concertado* y en los *presupuestos participativos* a nivel local y regional. Ambas herramientas de gestión aplicadas en espacios de gobernanza donde la toma de decisiones sobre los proyectos a aprobar es participativa y consensuada, tiene en la mayoría de sus componentes un énfasis considerable en lo económico-productivo y la infraestructura. En virtud de lo analizado, no es de extrañar que la población demande cambios en el corto plazo y eso debe materializarse en obras tangibles como construcción de escuelas, hospitales, carreteras, la generación de ingresos, etc. Exigencias todas muy vinculadas a la satisfacción de necesidades sentidas por la población.

Tensiones entre la mirada económico-productiva y la mirada social y ambiental

La incorporación de indicadores sociales es también imprescindible en las políticas públicas, pero no para soslayar los aspectos económicos sino para enriquecer las miradas sobre lo que se entiende por bienestar, calidad de vida, equidad e inclusión social, todas categorías vinculadas con el desarrollo humano y las libertades de las personas para forjar su destino desde su propia cosmovisión y derechos ciudadanos.

En ese sentido, el enfoque de *gestión por resultados* para la ejecución de programas y proyectos públicos (programas presupuestales), es un mecanismo de inversión que incorpora la perspectiva multidimensional para enfrentar la exclusión en todas sus formas debido a la exigencia de generar valor público —impacto social en las personas y el ambiente— desde una planificación multianual e intersectorial. Esta herramienta permite una intervención que por ley está obligada a evaluar los cambios sociales esperados tanto durante el proceso de ejecución como al culminar el mismo y no solo enfocarse, como tradicionalmente sucede, en la entrega de bienes y servicios. Estos últimos, también conocidos como metas de producto, necesariamente se enfocan en el corto plazo, como una planificación anual, poniendo lo económico y lo productivo como mecanismo de comprobación del resultado (Bobadilla, 2012a).

El modelo económico-productivo y de infraestructura que buena parte de los gobiernos regionales y locales implementan en el país concibe en el discurso, pero no en la aprobación y ejecución de sus proyectos de inversión, el enfoque del desarrollo territorial. Dicho enfoque es fundamental para generar las condiciones socioeconómicas y políticas que promuevan la equidad y la paridad en la generación y acceso a oportunidades (Boisier, 1999; Claverías, 2008). Bajo esta premisa trabaja la metodología de *gestión por resultados* en los

programas presupuestales[33] al tomar en cuenta al territorio como un espacio geográfico en el que convergen y difieren las personas por su cultura, idioma, nivel socioeconómico, religión, jurisdicción política-territorial, entre otras.

> Es que solamente nos hemos fijado en el crecimiento económico y no en el desarrollo. Crecimiento económico no es desarrollo. Sen decía que el desarrollo tiene una serie de factores que tiene que ver una aparición de oportunidades, salud, educación; y esto no se genera solo con infraestructura, sino que se amplíe las capacidades de las personas, de salud, educación. El Estado es el encargado de elegir y priorizar las demandas y necesita una visión de largo plazo. Hay ahí hay una gran lección, tenemos que apostar un modelo de desarrollo entre todos, el Estado, la colectividad, la sociedad civil y el Estado como entidad garante de la ciudadanía. (Subsecretario/a de diálogo, PCM)

Más allá de los buenos deseos e intenciones por trabajar de manera articulada, se requiere una propuesta capaz de generar consensos mínimos entre los actores del territorio, y del país, sobre la visión del desarrollo que orientará las inversiones, principalmente las vinculadas a los recursos o bienes públicos. Por un lado, existe un discurso que tiene al desarrollo económico y a la minería en particular como la "locomotora" para el crecimiento socioeconómico, por el ingente capital y la tecnología de punta que provee, que puede jalar sinérgicamente otros "vagones temáticos" como los socioculturales, ambientales e institucionales. Empero, por otro lado, está el desarrollo ambiental que pone el peso en actividades económicas alternativas a la minería y cuyo énfasis se centra en la diversificación de actividades productivas vinculadas al turismo, la artesanía, la agroecología, entre otros medios económicos amigables con el ecosistema

[33] Resolución Directoral No. 0030-2020. Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco de Presupuesto por Resultados. MEF.

(Bobadilla, 2018; 2020a). En ambos se requiere fortalecer competencias, libertades democráticas y respeto a los derechos humanos[34].

Sin embargo, las tensiones políticas e ideológicas traban la posibilidad del consenso, pues el primer discurso, pro minería, está etiquetado como neoliberal y por lo tanto de derecha, y al segundo discurso, el ambiental, se le considera estatista y en ese sentido se le considerará de izquierda, generando la idea entre la población afectada que entre ambos discursos y sus líderes no existe posibilidad de acuerdos mínimos, pues nos encontramos frente a posturas irreconciliables, que en los hechos son "el agua y el aceite".

La normativa pública como refuerzo del modelo económico-productivo

Ante la disyuntiva entre estos dos enfoques en tensión que se traduce en disputas y conflictos a nivel de los actores del territorio, el Estado en la práctica y de manera oficial prioriza el tema productivo y el de infraestructura, reflejado en las inversiones que tradicionalmente realiza tanto el anterior sistema de inversión pública (SNIP) como en el actual Invierte Perú. El cemento y el ladrillo, así como el énfasis en la rentabilidad económica de los proyectos, siguen siendo las principales propuestas de las autoridades gubernamentales en los tres niveles de gobierno.

Esto es así, pues en materia de inversiones el aparato público, en gran medida, por intermedio de la normativa del MEF, se ha especializado en el modelo económico productivo y de infraestructura. Esto se expresa en procedimientos y protocolos establecidos en el actual sistema de inversiones denominado "Invierte Perú" y en menor medida en la metodología de los programas presupuestales de gestión por resultados. Los funcionarios de los diversos niveles de gobierno,

[34] A partir de la segunda mitad del presente siglo Naciones Unidas viene haciendo un llamado a incorporar el enfoque de Derechos Humanos en las políticas corporativas que fortalecería, enriquecería o complementaría el tradicional enfoque de la Responsabilidad Corporativa por el de la Debida Diligencia (Naciones Unidas Derechos Humanos, s/f).

vinculados a las oficinas de proyectos son capacitados en esta materia, principalmente por el MEF y sus profesores son mayoritariamente, sino todos, profesionales graduados de las ciencias económicas e ingeniería.

Esta estrategia de formación y normalización de los procesos oficiales para diseñar y ejecutar proyectos ha influido e influye notablemente en el personal a cargo de estas actividades en todo el aparato público, lo cual ha generado una aceptación e internalización de dicho paradigma en sus conocimientos y hábitos de trabajo debido al carácter legal y procedimental para decidir sobre el tipo de proyectos que el Estado debe priorizar, denominándolos "expedientes técnicos", cuyo ciclo de ejecución está diseñado para una temporalidad de corto plazo.

De esta manera se excluye explícitamente de los proyectos productivos y de infraestructura aquellos componentes enfocados, por ejemplo, en el desarrollo de capacidades por considerarlos como gasto corriente y no de inversión, entre otros temas relacionados al D*esarrollo Humano* que la norma no considera en este tipo de intervenciones, pues el tiempo que exige invertir en el cumplimiento y la medición de cambios sociales como bienestar, empoderamiento, inclusión, ciudadanía está fuera del control de los ejecutores y se enfoca en procesos de largo plazo, o en todo caso estas mejoras sociales les compete a otros sectores.

Si por algunas circunstancias los funcionarios de un ministerio o gobierno sub nacional, cuya función no es estrictamente socioambiental, proponen vincular componentes sociales, como por ejemplo los centros de cuidado diurno infantil para apoyar a madres que trabajan, dentro del marco de proyectos económico-productivos e infraestructura, los formatos establecidos por el MEF para la financiación de proyectos pondrían muchas dificultades para aprobarlos, pudiendo resultar un esfuerzo complejo y engorroso, debido a la necesidad de demostrar que el proyecto es costo eficiente/costo efectivo. Bajo dichos criterios técnicos eminentemente económicos la cantidad de población beneficiaria es central (enfoque de demanda),

así como la exigencia de que el componente de infraestructura sea finalmente el que se lleve casi la totalidad del presupuesto.

En este tipo de proyectos toda aquella propuesta no relacionada a los parámetros *economicistas* puede quedar fuera del financiamiento público por no encajar en la normativa económico-productiva. Los formatos técnico-burocráticos diseñados para la aprobación de proyectos de inversión pública generan un costo político, técnico y de tiempo muy alto para aquellos funcionarios vinculados a las humanidades y las ciencias sociales que desean promover proyectos de desarrollo humano o sociocultural para sus regiones. En la práctica dichos protocolos técnicos se convierten en un disuasivo tan potente que desalienta a estos a buscar otras alternativas y no les queda más que ceñirse a la normativa burocrática de carácter económico.

Esta racionalidad también está presente en todos los proyectos promovidos por los ministerios sociales, como el de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS) y el de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), los demás sectores "no sociales" tendrán que hacer esfuerzos técnicos notables para incorporar estas temáticas en sus proyectos y no superponerse con los otros sectores. He ahí la necesidad e importancia de promover proyectos multidisciplinarios, intersectoriales y multianuales a mediano y largo plazo, que reemplacen las formas tradicionales de diseñar y aprobar proyectos por sectores, que fragmentan, desarticulan y atomizan una realidad social compleja que requiere perspectivas sistémicas, integrales y holísticas[35].

[35] Este análisis está basado no solo en las entrevistas a funcionarios públicos para la presente investigación, sino también incorpora otras investigaciones realizadas al respecto, pero especialmente la experiencia del autor con más de treinta años capacitando en estos temas a nivel de pre y posgrado en universidades nacionales e internacionales, como consultor y asesor en diversas entidades públicas y privadas en todo el Perú y gran parte de América Latina en calidad de especialista en diseño y gestión de proyectos de desarrollo.

Posibilidades y límites para superar el paradigma económico productivo y la "maldición de los recursos naturales"

Esta *racionalidad economicista* influye notablemente también en los espacios de la sociedad civil y las empresas privadas para que directa o indirectamente mantengan dicho enfoque en sus decisiones de inversión en beneficio de la comunidad afectada por el modelo extractivo. Si bien se señala que para salir de la pobreza es necesario generar una mayor producción cerrando brechas de infraestructura y con ello fomentar de manera declarativa la autonomía y empoderamiento en las personas, se obvia el hecho de que no siempre se va a contar con los mismos recursos económicos que permitan que la producción sea sostenible, si no se incorporan explícitamente los componentes de fortalecimiento de capacidades técnicas, como empleabilidad y emprendimientos—, el componente organizativo —cooperativas, asociaciones— y el de mercado —cadenas productivas inclusivas–.

En ese sentido, el impacto del proyecto no se centra exclusivamente en la calidad del producto en el mercado o el aumento de los ingresos a corto y mediano plazo, sino en las capacidades de los productores para gerenciar con autonomía el proceso productivo y de comercialización y decidir como ciudadanos el destino de sus vidas sin tutelajes, ni asistencialismo, ni populismos, ni dependencias de ningún tipo (Duschatzky, 2000).

En el caso que estos proyectos tengan financiamiento directo de las industrias extractivas mediante fideicomisos, fondos de inversión social u otra modalidad, se necesita que dichas inversiones fortalezcan el tejido social del territorio y se puedan ensamblar o complementar tanto *el discurso económico* como *el socioambiental* a través del consenso político de los actores claves que interactúan en él, postergando aquello que los opone y fortaleciendo los aspectos que los unen en el marco del Plan de desarrollo concertado.

En efecto, dichos planes tienen la posibilidad de incorporar la mirada multidimensional del desarrollo, alineando los enfoques

sinérgicamente, incluyendo los ideológicamente opuestos como la minería con la agricultura. Esa perspectiva inclusiva del desarrollo está presente en la metodología y normativa de estos planes de alcance territorial donde existen recursos naturales. El problema es que, al ser un documento no vinculante, ni con presupuesto del MEF, los opositores a la minería saben que no necesariamente los proyectos que incentiven inversiones de naturaleza extractiva se van a ejecutar y políticamente podrían ser bloqueados.

Según los entrevistados, el desafío está, entonces, en lograr que el territorio se organice mediante el Plan de ordenamiento territorial y la Zonificación Económica Ecológica (ZEE). La decisión sobre las partes del territorio más adecuadas a las diversas actividades económico-productivas y de servicios sociales y culturales, se consigue mediante el diálogo en espacios de gobernanza que permitan llegar a acuerdos sostenibles respetando los estándares ambientales, pero también los potenciales productivos del territorio (Bobadilla, 2016, 2020a).

Los límites a estos procesos han sido explicados con detalle a lo largo de la investigación: débil capital social e institucional, antagonismos políticos, disputas de poder por el control de recursos, corrupción, entre otros; sabiendo además que los ingentes réditos mineros no serán permanentes, pues los minerales se agotan y por lo general sus precios fluctúan en el mercado. En ese sentido, aprovechar o no las oportunidades que puede generar económicamente ese recurso es uno de los desafíos más importantes que tienen en sus manos todos los actores públicos y privados del territorio donde existe actividad extractiva.

> No se conoce al Perú, el Estado que debería responder a los problemas no los conocen. El Estado está de espaldas, no conoce el territorio, qué lejos está Lima del país. El Estado no tiene operación política en el terreno. [...], no tiene redes de intermediación y procedimientos que no te permiten llegar al territorio. Modelo social informal de la gente, [...] Estado chico, y esto está muy relacionado con el modelo ex-

> tractivista, porque hay muchísimo dinero y eso ha permitido un movimiento económico importante, lo que también ha alejado al Estado de comunidades rurales. La desconexión de Estado y ciudadanía se ha acentuado con el modelo. El modelo neoliberal extractivista hace que el Estado se desconecte y se aleje de la ciudadanía.
>
> Comunidades rurales más conectadas hay que evaluarlo a partir de las oportunidades que genere el modelo neoliberal extractivista y sus tensiones. El modelo ha generado oportunidades que no han sido aprovechadas. [...]
>
> El problema no es tan sencillo de riqueza- pobreza o contaminación de agua. Preguntarse por qué la comunidad reclama a la minera por el medio ambiente y no lo hace al Estado o contamina sus ríos, las protestas son por una búsqueda de oportunidades [...]." (Subsecretario/a de Gestión de conflictos, PCM)

Como se ha venido argumentando a partir de la información recogida de los entrevistados, generar réditos económicos considerables producto de la explotación de recursos naturales, se convierte en una "maldición" cuando los actores del territorio no son capaces de llegar a acuerdos políticos sostenibles sobre cómo y en qué invertirlos. Por ello, es imprescindible decidir si dicha explotación es considerada viable o no a nivel social, ambiental y político.

Para ello se requiere capacidad para llegar a diversos tipos de acuerdos: 1. Que los discursos del desarrollo con énfasis excluyentes entre lo ambiental y lo extractivo puedan coexistir sobre la base legal y tecnológica moderna; 2. la distribución de los recursos económicos a través de proyectos de inversión se hagan por consenso en espacios de gobernanza desde los PDC y se comuniquen sus resultados en el proceso de ejecución, amparándose en la ley de transparencia y rendición de cuentas; 3. el diseño y ejecución de políticas públicas, programas y proyectos de inversión acoplen en la normativa del MEF los temas socioambientales desde un sistema que los integre y no los fragmente o atomice como actualmente sucede.

Por un lado está la necesidad de mostrar y medir las mejoras en el bienestar en las personas —desarrollo humano— a nivel de resultados de efecto e impacto, y, por el otro, los bienes y servicios económico-productivos necesariamente serán considerados exclusivamente medios para el desarrollo, no al revés y menos invisibilizando los temas sociales como cuando señalan que determinados bienes "contribuyen al bienestar", y en la práctica dicha "contribución" nunca se mide y por lo tanto no existen compromisos explícitos.

Las dificultades políticas para consensuar estos puntos en la estrategia de intervención del Estado y la insuficiencia del enfoque económico-productivo para reducir las brechas de desigualdad, son factores importantes que explican por qué el modelo extractivo no genera en diversos territorios el impacto positivo esperado y no como sostienen determinados académicos y economistas que existe una "maldición de los recursos naturales" pues la pobreza no se reduce e inclusive hasta puede incrementarse, a pesar de los réditos mineros (Orihuela, Huaroto y Paredes, 2014).

Como se viene demostrando a lo largo de esta investigación, el poseer recursos naturales en los hechos es una "bendición". Más bien la incapacidad de los líderes para negociar y concertar e invertir el canon con efectividad, convierten este recurso en una oportunidad perdida tal y como señala el último testimonio del funcionario de la PCM presentado. La implementación de este tipo de políticas con énfasis en lo económico-productivo, excluyendo el fortalecimiento del tejido social y el desarrollo de capacidades sociales, ha mostrado en los hechos una desconexión entre el discurso del Estado y la expectativa ciudadana, la cual ha venido acentuándose en la reproducción del modelo extractivo a través del actual ciclo minero.

Si bien desde en el gobierno central hay apuestas mediante programas sociales de diversificar los enfoques sobre desarrollo, estos aún se encuentran desconectados institucionalmente con los modelos económico-productivos y de infraestructura que ejecutan otros ministerios e instancias a nivel de gobiernos regionales, provinciales y distritales.

La vinculación explícita de ambos, basada en un diseño institucional que lo viabilice —que podría ser el caso de los programas presupuestales intersectoriales con el enfoque de resultados— podría generar "un dinamismo económico interno desarrollado sobre la base de la explotación de nuevas ventajas comparativas sustentadas en una provisión eficiente de bienes públicos regionales" (Barrantes, Cuenca y Morel, 2012, p. 70).

Esta base permitiría una convivencia de posibilidades y opciones en diferentes campos de intervención económica como artesanía, turismo, agricultura, desarrollo pecuario, agroindustria, pesca, servicios, etc.; donde los réditos mineros que invierte el Estado y la propia empresa contribuyan significativamente a la generación de valor de los productos del territorio con ventajas comparativas.

Ausencia de una visión de desarrollo de largo plazo por parte de la empresa

Los funcionarios públicos han identificado, a partir de lo expuesto, que parte de los elementos que impiden que las industrias extractivas sean concebidas como un motor indispensable para el desarrollo han sido la incapacidad de gestión para la inversión de recursos provenientes del canon minero y la corrupción que existe en los diferentes niveles de gobierno. En la misma línea, desde el Estado apostar por modelos de desarrollo cuyos fundamentos se sostengan exclusivamente en el modelo económico-productivo también influye en el uso efectivo de los réditos mineros, contribuyendo parcialmente al desarrollo sostenible, especialmente en aquellas zonas que presentan mayores niveles de exclusión y vulnerabilidad.

En contraste con las razones expuestas, desde la mirada de los funcionarios públicos también se establece una crítica sobre el rol que vienen cumpliendo determinadas compañías extractivas en el desarrollo de las regiones. Se señala que parte de las empresas no apuestan por un desarrollo a largo plazo sobre sus áreas de influencia, sino que buscan paliar las tensiones coyunturales mediante la

implementación de obras o medidas cortoplacistas. Esto si bien podría influir de alguna manera en bajar la intensidad de los conflictos, este tipo de soluciones coyunturales no contribuyen de manera sostenible al clima de paz tan necesario para la gobernabilidad y el fortalecimiento de procesos de cambio social e institucional, que generen inclusión y equidad en los territorios afectados.

Los factores que normalizan la perspectiva cortoplacista, desde la concepción de los funcionarios públicos, se debe a la débil capacidad de las corporaciones para promover esfuerzos conjuntos con sociedad civil, como universidades, gremios, ONG, asociaciones, entre otros, y el sector público, como gobiernos y direcciones regionales, programas sociales y productivos públicos, gobiernos locales, etc. La no construcción de alianzas estratégicas o redes para el soporte de propuestas con diversos sectores con los cuales hay relaciones de interdependencia refrendadas en convenios y planes temático-concertados, evidencia un panorama limitado del conocimiento que puedan tener sobre las necesidades de fondo que demanda la población afectada por el modelo extractivo.

La incorporación de una perspectiva de desarrollo de mediano y largo plazo, basado en alianzas estratégicas público-privadas y con un conocimiento integral de la realidad social, les permitiría a las corporaciones intervenir con mayor eficacia y posicionar su rol como actor social que en los hechos demuestra un compromiso genuino con el desarrollo regional y el fortalecimiento del tejido social.

Hablar desde el lenguaje corporativo de desarrollo rural con una visión a largo plazo no ha sido una apuesta explícita por parte de las empresas. Esto impacta en las iniciativas que propone para resolver la problemática socioeconómica de la población. En efecto, varias de las propuestas carecen de diagnósticos que les permitan una comprensión holística e integral de la realidad que viven las poblaciones afectadas y esto se agrava aún más cuando el involucramiento de la empresa con la población es débil y por lo tanto no han podido ganar legitimidad con los diversos actores involucrados previamente a la exploración, ni durante el proceso de explotación.

> Tiene que haber [en la empresa] una mayor visión de territorio, para tener esa mirada de que *sí hay desarrollo*. [...] La empresa es como un extranjero que no se involucra en la región. Se requiere un cambio de chip, para que las empresas estén en esos procesos de participación a nivel regional y no solo a nivel nacional. En el caso de los lotes petroleros es difícil por su geografía, pero en otras regiones sí, como en Arequipa, Cerro Verde, muchos de sus trabajadores son arequipeños y trabaja en la comisión municipal ambiental, comisión de zonificación ecológica y económica, la mesa de concertación. (Asesor/a del Despacho del Viceministro, MINEM)

El desarrollo territorial como enfoque alternativo a la mirada cortoplacista de las empresas

La acción de determinadas empresas en las regiones no necesariamente es la esperada, según el punto de vista de los funcionarios públicos. Esto se debe a que las empresas conciben el ordenamiento territorial como un eje para mitigar y prevenir impactos ambientales no deseados sobre las comunidades, pero no consideran al territorio como una posibilidad para promover un desarrollo social sostenible. Según los entrevistados, en determinadas empresas extractivas se muestra un insuficiente compromiso con el desarrollo de los territorios. En efecto, las empresas extractivas entienden el tema del compromiso con las regiones afectadas como un tema de responsabilidad social y no como una posibilidad de ser parte de un proceso de desarrollo en curso, en el cual puedan contribuir desde su rol institucional al fortalecimiento de capacidades en las poblaciones y del espacio social, político y económico en el cual conviven e interactúan.

Los directivos sostienen que las empresas al hacer sus EIA se han preocupado principalmente de no generar o mitigar externalidades negativas en el ecosistema y de compensar a la población de diversas formas por las consecuencias sociales no esperadas de su proyecto extractivo. Sin embargo, estos estudios no explicitan un modelo de

desarrollo que oriente sus políticas y la acción de los integrantes de la empresa en las realidades donde intervendrán, y según los protocolos públicos tampoco es necesario proponerlo.

> El modelo extractivo no ha logrado generar desarrollo por el insuficiente compromiso de las empresas con el desarrollo territorial. Las empresas extractivas entienden el tema del compromiso con el desarrollo territorial, más como un tema de responsabilidad social y no como ser aliado del proceso para poder construir capacidades. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial. PCM)

Siguiendo con la información recogida, el desarrollo debe estar en el centro de la actividad extractiva. Para lograrlo, las empresas deben articular sus áreas de trabajo bajo lineamientos que consideren a esta temática como indispensable en sus políticas y protocolos de intervención. Es evidente el carácter invasivo de la actividad minera y ello condiciona fuertemente la vida social rural (Damonte, 2016). En virtud de ello es fundamental que las empresas construyan un discurso sobre cómo entienden su rol en el desarrollo nacional y regional en general, y rural en particular. De esa manera pueden posicionar la visión de la sociedad que desean construir y mitigar con resultados concretos la *distorsión* que deliberadamente hacen sus opositores sobre el papel que, supuestamente cumple —contaminante, excluyente, mercantilista, etc.— la industria extractiva en los procesos de crecimiento económico, social, ambiental e institucional.

La incorporación del enfoque de desarrollo territorial busca generar sinergias entre las demandas sociales, los impactos ambientales y los alcances económicos que pueden ocurrir en beneficio de las personas. Para que ello forme parte de la práctica cotidiana de las corporaciones se necesita que este discurso se exprese internamente en las decisiones que toman los directivos en las diferentes áreas o gerencias de la organización empresarial. En ese sentido es necesario que todos los profesionales, técnicos y obreros, desde los cargos y funciones que cumplen, vivan, sientan y experimenten un mismo discurso.

Lamentablemente según los entrevistados, estos discursos o son muy débiles o simplemente no existen, pues se presentan situaciones en los cuales los campesinos conversan con el área de relaciones comunitarias de las empresas y se llegan a concertar determinados acuerdos, pero, un tiempo después lo que se acordó no se condice con las acciones que toman otras áreas de la empresa como, por ejemplo, la de operaciones. Esto se confirma cuando dicha área actúa en contradicción con las áreas sociales, ocasionado malestar en la población y generando condiciones para la aparición de conflictos.

Este tipo de problemáticas vinculadas a la gestión social de las corporaciones dan cuenta que la ausencia de un discurso que cohesione a sus integrantes propicia que las gerencias de producción entren en contradicción con las áreas que tienen vinculación directa con la población afectada. Los discursos opuestos entre ambas gerencias radican por ejemplo en que para unos la actividad extractiva cumple la función de generar inversión y capitales, mientras que para otros es una posibilidad de fomentar el desarrollo en beneficio de quienes son partícipes y con quienes se comparte el territorio.

> Si se le propone un proyecto de riego tecnificado, la empresa después no va a quitarle el agua a la gente de esa zona, eso le obliga a la empresa a un ida y vuelta, mirar y articularse, algo que no pasa nunca. El área de las relaciones comunitarias se suele encontrar dividida con la de operaciones; el área de relaciones se lleva muy bien con la gente, pero no coordina con lo que hace lel área de operaciones. (Consultor/a en la elaboración de herramientas de gestión ambiental, Gobierno Regional de Cajamarca)

Desde la percepción de los funcionarios públicos se piensa que las empresas deben de ser capaces de demostrar que pueden generar desarrollo a largo plazo en sus áreas de influencia. No obstante, apostar por el desarrollo territorial trae consigo una situación de incertidumbre para las empresas, debido a los riesgos políticos con relación a las expectativas que puede generar un discurso y propuesta de ese tipo en la población.

Si el Estado no se complementa eficazmente con las corporaciones mineras en este proceso a través de una alianza con roles y reglas claras y a su vez la población afectada no está convencida de los beneficios que pueda traer a sus comunidades y familias este modelo de desarrollo territorial, se corre el riesgo que no se lleguen a cumplir las expectativas esperadas en general y las consecuencias del incumplimiento recaigan principalmente en la empresa y no en el Estado, a pesar de que a este último es a quien realmente le compete con mayor énfasis la incorporación de una mirada de largo plazo, desde las llamadas políticas de Estado.

Desde los testimonios, otra limitación importante a considerar para la puesta en marcha de una estrategia de largo plazo de desarrollo territorial es que puede generar cierto grado de controversia sobre las funciones que la empresa cumple en el proceso. Esta, si bien debe ejecutar proyectos y mantener una comunicación continúa con la población con el fin de evitar conflictos, podría ser percibida por parte de la población como un actor reemplazante del rol del Estado. Si es esto sucede en los hechos, las exigencias y demandas sociales se pueden enfocar exclusivamente en las empresas mineras como actualmente sucede, por la débil capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, y no en los gobiernos que son los responsables de garantizar el adecuado uso de los recursos del canon y la implementación de proyectos de inversión pública de calidad.

Una de las críticas de las empresas cuando se apuesta por la elaboración de proyectos es el impacto que pueden llegar a tener. Un proyecto puede responder a un hecho coyuntural pero también a un proceso de cambio estructural sobre la calidad de vida. El primero responde a un corto plazo, mientras que el segundo es una apuesta cuyos resultados se aprecian después de un largo periodo. Los proyectos a corto plazo son necesarios para mitigar situaciones adversas por las que pasa la población o demandas del momento; sin embargo, algunas empresas, promueven proyectos que no necesariamente responden a suplir necesidades básicas, sino que se caracterizan por la promoción de obras de carácter recreacional.

Las limitaciones mencionadas que disuaden a las empresas a incorporar el enfoque de desarrollo territorial con una perspectiva de largo plazo se expresan en los proyectos que financian y promueven. En efecto, al igual que el modelo economicista público enfocado en el corto plazo —principalmente en proyectos de infraestructura y productivos—, la inversión privada en proyectos tiene el mismo sentido cortoplacista y no pone énfasis en el fortalecimiento de procesos de desarrollo, propio del enfoque territorial. En consecuencia, los cambios integrales a los cuales se aspira, en los hechos no generarán los cambios sustanciales en las personas, sus familias, las organizaciones y en el territorio en general.

Parte de ello se debe a que la población asocia el desarrollo local con la implementación de obras o infraestructura, que cuando más grande sea se puede considerar adecuada a las necesidades de las comunidades (Gil, 2009). Bajo esta lógica se construyen coliseos, monumentos o algún tipo de ornamento que no responde necesariamente con las necesidades reales de la población basadas en evidencias; la mirada social es indispensable para saber qué ofrecer y cómo ponerla en marcha, sabiendo que las consecuencias de dichas decisiones en el corto plazo parecerán adecuadas, pero en el mediano y largo plazo pueden resultar contraproducentes.

> En Yanacocha, pagaron cien soles por hectárea en la compra de tierras, pero de esos, solo la población que tienen mejor calidad de vida, que representa el 20%, pudo aprovecharla mejor, pero la gran mayoría no. Y esto es parte responsabilidad de la empresa; porque la empresa, no preparó a las personas para invertir y al final ellos volvieron a su mismo territorio y generaron conflictos. Yanacocha con su proyecto de ganadería que solo servía para la prensa, pero no para un desarrollo productivo real. Funcionario/a Gerencia de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de San Miguel, Cajamarca)

La apuesta por un desarrollo sostenido a largo plazo debe tener en consideración la elaboración de diagnósticos y la evaluación de

posibles escenarios tanto a favor o en contra del modelo extractivo. En el caso citado, la empresa Yanacocha no hizo un diagnóstico ni evaluó las posibles consecuencias que podían generarse frente a la acción que tomó de dar dinero para la compra de nuevas tierras a las familias campesinas "beneficiarias". La empresa suponía que con esa *táctica cortoplacista* se resolvería la vida de las personas y quedarían satisfechas con las nuevas tierras, lo que evidencia una mirada economicista del desarrollo. En este caso, dar tierras a los campesinos no significó una mejora en sus condiciones laborales, ya que estos no pasaron por un proceso de capacitación técnica y familiar para la explotación de las tierras que les fueron otorgadas. La consecuencia de ello fue que la población regresó nuevamente al lugar en el que previamente se encontraba asentada por generaciones y el conflicto volvió a exacerbarse.

La mirada territorial implica también incorporar el desarrollo humano; lo económico puede ser un soporte importante, pero sin desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional, la propuesta económica es insuficiente.

Débil institucionalidad del territorio limita las inversiones de largo plazo

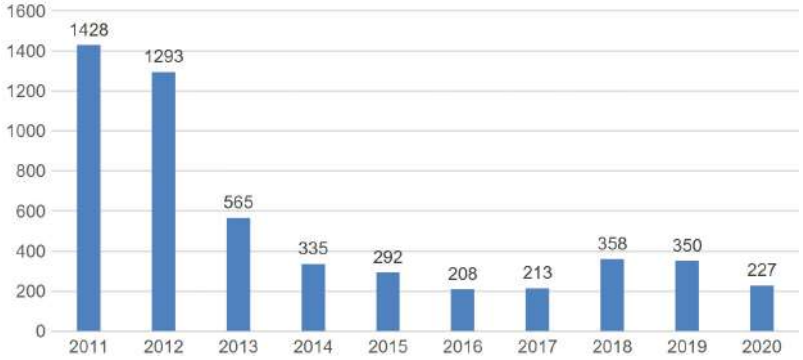
La precariedad institucional de un país o una región se expresa en la desconfianza y ausencia de predictibilidad en la acción de autoridades, el incumplimiento deliberado de las leyes y la débil capacidad de las organizaciones encargadas de ejecutar las funciones que norma el Estado. Esto trae como consecuencia la fragilidad del capital social tan necesario en las interacciones para negociar y construir consensos; un contexto con institucionalidad y capital social con estas características es normalmente un escenario de disputas y conflictos de alta intensidad, lo que impacta negativamente en la gobernabilidad del territorio, y perjudica fuertemente el bienestar y calidad de vida de las personas, especialmente las más pobres.

El proyecto Conga es un buen ejemplo de lo descrito. La población se manifestó en contra del proyecto porque pensó que su seguridad hídrica se estaba viendo amenazada, y las alternativas que propuso la corporación Yanacocha no les generaba la suficiente confianza o no eran del todo convincentes; mucho de esto debido a la férrea oposición de determinados dirigentes con intereses particulares. En ese sentido, el hecho que las propuestas de la empresa no sean creíbles para una parte importante de la población y, por otro lado, que el expediente técnico fuera duramente cuestionado por los grupos opuestos a la inversión en relación con el uso de las lagunas fue finalmente lo que influyó en la cancelación de la inversión minera, sin dejar de mencionar el rol que jugo el gobierno del presidente Humala en ese desenlace (Cabrera, 2017).

Todo ello ocasionó que la región de Cajamarca continúe como uno de los territorios más atrasados del país, expresados en diversos indicadores oficiales, debido a la incapacidad de sus líderes para ponerse de acuerdo sobre el modelo de desarrollo a seguir, perdiéndose una oportunidad importante de generar recursos a través de la minería que hubieran permitido a Cajamarca tener agua todo el año y un canon importante para la ejecución de proyectos de desarrollo de diversa índole (Bobadilla, 2020a).

Si bien, como señala Damonte, "gracias al canon las empresas mineras y los gobiernos locales generan recursos que se canalizan sobre todo en la mejora de la infraestructura y los servicios locales urbanos" (2016, p. 32), al no llegar a acuerdos políticos básicos que permitan mínimos consensos sobre el rol de la minería en el desarrollo regional, el resultado no sumó para ninguna de las partes en conflicto, porque en la práctica se perdieron millones de dólares y la posibilidad de usar ese recurso en beneficio de la población. Esto puede apreciarse en la región Cajamarca, donde la inversión minera pasó de ser de 1,428 millones de dólares en 2011 a 227 millones de dólares en 2020.

Gráfico 23. Evolución histórica de las inversiones mineras en Cajamarca (millones de US$), 2011-2020



Fuente: MINEM. Elaboración propia.

Más allá de si este declive de la inversión se debió a factores como la caída de los precios de los *commodities* en el mercado internacional, la no necesidad de nuevas inversiones de aquellas empresas que ya venían trabajando antes del conflicto Conga, la inestabilidad política u otra razón justificable, lo cierto es que no se puede negar que la caída o subida de las inversiones tienen una relación directa con la inestabilidad o estabilidad de las instituciones (North, 1993b).

Los entrevistados reconocen que las empresas que trabajan en el rubro de las industrias extractivas poseen mecanismos para invertir en el desarrollo social de las comunidades. Sin embargo, desde los representantes del Estado se es consciente también de que la débil institucionalidad estatal presente en algunos sectores dificulta que se logre un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y con ello la posibilidad de construir canales de diálogo entre los diferentes actores involucrados, ya sean estos representantes del Estado, empresas privadas interesadas, sociedad civil comprometida y la población objetivo-directa.

> Mecanismos para que la empresa invierta socialmente hay, lo que pasa es que nuestra institucionalidad social y política es débil y to-

> dos esos mecanismos no pueden ser aprovechados adecuadamente. (Asesor/a de Políticas, Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Viceministerio de Gobernanza Territorial. PCM)

Esto da cuenta de que los propios representantes del Estado son conscientes de las deficiencias que presentan los temas de institucionalidad social y política. En consecuencia, los mecanismos de comunicación que se tienen con las empresas privadas no pueden ser aprovechados de la manera adecuada. Como se ha mencionado anteriormente, los canales de coordinación y diálogo entre empresa y Estado cumplen un rol fundamental, pues sobre ambos actores está de por medio el compromiso orientado al desarrollo sostenible en zonas rurales, lo cual implica mayor inversión económica, mejoras en las condiciones básicas de vida y el desarrollo de capacidades individuales y colectivas con el fin de fomentar el empleo.

> Hay una conjunción de factores que no ayudan. Las empresas dicen hemos dado tanto de canon y no ha generado desarrollo, porque la ley del canon está orientada a obras y no provisión de servicios, normas muy estrictas para el gasto, gobiernos locales muy débiles y no pueden capitalizar esos recursos, las empresas —con excepciones— no han logrado convertir ese dinero en inversiones. Es un partido que ninguno de los actores juega bien, ni el Estado ni los gobiernos regionales, locales ni la empresa; no hay armonía. (Viceministro/a de Gobernanza Territorial, PCM)

Hay una responsabilidad compartida entre el Estado y las empresas sobre la incapacidad de llevar a la práctica una eficiente y eficaz gestión social articulada y coordinada, lo cual dificulta el diseño y ejecución de proyectos sostenibles que promuevan cambios sustanciales en las comunidades. El modelo de desarrollo basado en actividades extractivas no llega a ser materializado en la práctica debido a las deficiencias de ambos sectores que no logran consensuar, en el discurso y la estrategia, la dimensión territorial en el desarrollo rural.

La incorporación de este enfoque necesariamente obliga a considerar el uso de instrumentos como la ZEE, estudios especializados,

el Plan de Ordenamiento Territorial, entre otros mecanismos claves, que si bien son considerados por parte de las empresas y el Estado dependiendo del capital social que tenga la región, son las entidades públicas finalmente, dentro de la escala de gobernanza local, las que no son capaces de implementarlos debido a la mencionada inestabilidad institucional e incompetencia en la gestión de los recursos públicos, siendo la mirada cortoplacista y economicista de ambos sectores, la que genera los limitados resultados del modelo en la reducción de las brechas de desigualdad.

Frente a esta situación, la institucionalidad social tan necesaria para planificar e invertir en el mediano y largo plazo recursos considerables para un desarrollo integral, multidimensional y holístico se ven fuertemente limitadas. La generación de propuestas con metas de desempeño e indicadores que lo comprueben enriquecería la perspectiva del desarrollo territorial, pudiendo generar un cambio institucional hacia un desarrollo alternativo que otorgue bienestar de la población afectada[36].

Las empresas privadas, en ese sentido, deben asumir que el uso de estas herramientas para el ordenamiento territorial ayudaría significativamente en la viabilidad de los proyectos de desarrollo, sin alianzas o articulados con entidades públicas u ONG, universidades, etc. Si bien este proceso puede implicar mayores costos económicos e inversión de tiempo, lo cierto es que la sostenibilidad del modelo de desarrollo territorial sería más coherente y consistente con el aporte de la industria extractiva, pudiendo convertirse efectivamente en la locomotora del desarrollo.

En contextos de inestabilidad política como los vividos por el Perú casi permanente y particularmente en las regiones con inversiones

[36] El BID plantea al respecto: "Centralizar y sistematizar la información socioeconómica y de las principales cadenas productivas, apoyar la toma de decisiones sobre las estrategias y actuaciones de desarrollo pendientes de implementar, orientar la planificación de programas y actividades, facilitar la coordinación institucional, y fortalecer la identidad de determinado territorio mediante la visualización compartida de datos sobre un ámbito geográfico" (Glave, 2016, p. 93).

extractivas, si bien se generan condiciones para el estallido de conflictos de diversa magnitud, la resolución de estos sería mejor gestionada si los resultados alcanzados en el corto plazo por los diversos proyectos públicos y privados formaran parte de una cadena de valor que se incrusta en procesos de desarrollo de mediano y largo plazo. Para ello el enfoque de desarrollo territorial y la estrategia de gobernanza, que busca ordenar el espacio de acuerdo con su potencial socioeconómico basado en estándares ambientales, podría reconstruir con mejores posibilidades la institucionalidad y el capital social perdido.

Percepción de directivos de la empresa sobre los factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo

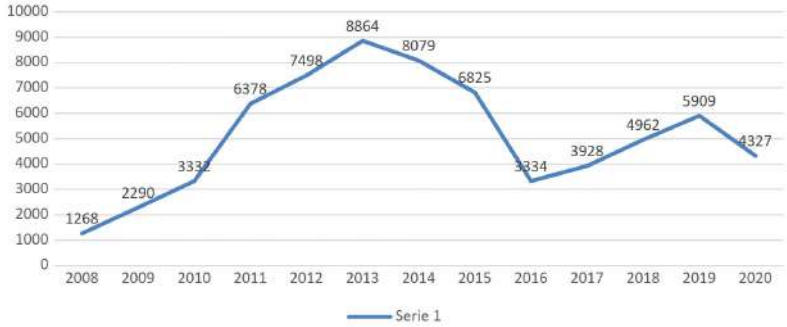
El rol de las empresas en general y en particular de la industrias extractivas es indispensable para el desarrollo de países con sistemas democráticos liberales cuyas políticas públicas asumen el modelo de concesión de los recursos naturales o, por el contrario, deciden que lo mejor es que dichos recursos sean explotados por el Estado bajo el modelo de empresas estatales.

Cualquiera que sea la opción política sobre el manejo de dichos recursos, existe un consenso que el desarrollo y gestión socialmente responsable de los mismos puede contribuir a la generación cambios sociales significativos producto de la inversión efectiva de canon y las regalías que devienen del modelo.

En el Perú, como ya se ha venido señalando, la minería es una de las actividades económicas con mayores contribuciones al PBI y por lo tanto al fisco. En ese sentido, es un sector económico importante para la inversión en las regiones y con ello la reducción de la pobreza, y si la gestión pública es eficaz en el aprovechamiento de los ingentes recursos del canon y las regalías, también se podrían acortar significativamente las brechas de desigualdad (IPE, 2021).

En los cuadros que a continuación se presentan se puede observar la cantidad de inversiones de las empresas mineras, así como la reducción de la pobreza monetaria. No se quiere hacer una correlación entre ambos factores para ver como la inversión logra la reducción de la pobreza, pero tampoco se puede negar que existe un nivel de influencia y consecuencia entre los mismos.

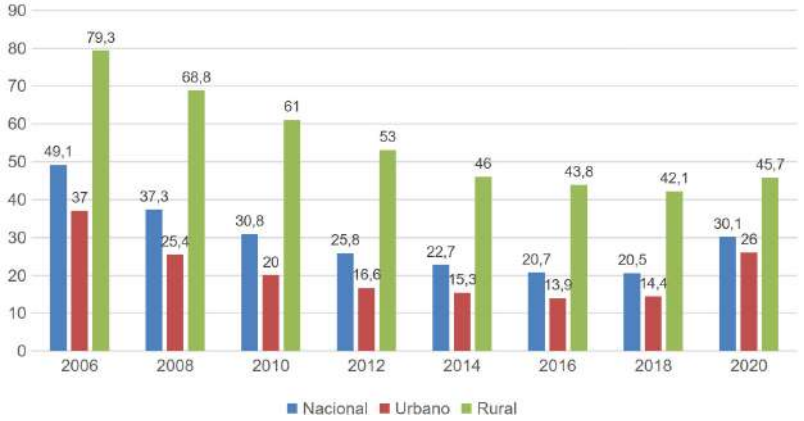
Gráfico 24. Evolución histórica de las inversiones mineras en el país (millones de US$), 2008-2020



Fuente: MINEM. Elaboración propia.

Al comparar la evolución histórica de las inversiones mineras en el país, se aprecia que desde 2008 con 1,268 millones invertidos hasta el año 2013 con 8,864 millones ha habido un crecimiento constante de la inversión minera. Posteriormente, esta decreció llegando a su punto más bajo en 2016 con 3,334 millones). Al año 2020 la cifra, 4,327 millones, muestra una cantidad que tiende hacia el promedio de todos los años presentes en el gráfico.

Gráfico 25. Incidencia de la pobreza monetaria en el Perú, 2006-2020 (%)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia.

A excepción de 2020 —consecuencia del COVID-19—, la incidencia de la pobreza monetaria en el Perú ha venido disminuyendo progresivamente desde 2006. Esta pasó de 49.1% en 2006 a 20.5% en 2018. Asimismo, la reducción en el ámbito rural fue de 79.3% en 2006 a 42.1% a 2018. Respecto a la reducción en el ámbito urbano, esta pasó de 37% en 2006 a 14.4% en 2018.

A pesar de estos logros, al menos económicos, lo conflictos no se han reducido significativamente; como tampoco las desigualdades en diversos campos como la calidad del empleo, la salud, la educación o la vivienda, solo por mencionar aquellos vinculados a la satisfacción de necesidades básicas. El modelo minero solo beneficia a un sector de la población donde interviene, relegando a una cantidad significativa de familias y comunidades, convirtiéndolo en los hechos, especialmente para sus críticos, en un modelo económico excluyente.

Al igual que los funcionarios públicos, los directivos empresariales tienen su propia lectura sobre las razones por la cuales la industria extractiva en general y la minería en particular no se ha

convertido en la esperada "palanca del desarrollo", coincidiendo con la alta dirección gubernamental en varias de las razones.

Aunque las coincidencias se centran en el incumplimiento del rol del Estrado de manera efectiva para preveer, acompañar y resolver los conflictos que se derivan del modelo, dos factores fuertemente relacionados a lo largo de toda la investigación son los que afectan fuertemente la viabilidad del modelo extractivo: la precariedad de las instituciones que regulan dicho modelo, y la debilidad del capital social que produce desconfianza para negociar y llegar a acuerdos sostenibles entre los actores involucrados.

Alrededor de estos dos factores los entrevistados del sector empresarial explican el porqué de la ineficiencia e ineficacia del sector público y de las empresas para enfrentar los problemas sociales que consideran limitan el alcance sus propuestas o alternativas de solución frente a los conflictos socioambientales.

Es así que tenemos, por un lado, que dichos factores explican a) la pobre capacidad de gestión de las entidades competentes del Estado para aprovechar las ventajas y oportunidades que crea el modelo extractivo, y, en la misma perspectiva, b) por qué es sumamente difícil para las corporaciones, en consenso con las organizaciones de la sociedad civil y las públicas, proyectar las inversiones con los recursos del canon desde una mirada de mediano y largo plazo, contribuyendo así a la visión del desarrollo sostenible de los territorios donde existe mediana y gran minería moderna y legal.

Desde esas dos aristas, los representantes de las empresas de las industrias extractivas sostienen diversos elementos que, a partir del rol institucional del Estado, impiden que se produzca un desarrollo inclusivo y equitativo en sus áreas de influencia.

Desde el lado de las capacidades de gestión públicas se destacan: i) el uso inadecuado de recursos provenientes del canon, ii) las insuficientes capacidades técnicas de los funcionarios para usar los mismos con efectividad, iii) la incapacidad de gasto de las diversas instancias de gobierno expresada en la devolución de la asignación presupuestal y, finalmente, iv) el uso o aprovechamiento político de

grupos de intereses opuestos al modelo minero para beneficiarse electoralmente a la luz de la ineficiencia del aparato público.

Por el lado de la incapacidad de las empresas para incorporar una mirada de largo plazo impulsada o liderada por el sector minero se señalan: i) la débil presencia del Estado para apoyar a la empresa en la implementación responsable del modelo, ii) la ausencia de políticas de Estado para invertir los recursos con un enfoque de desarrollo sostenible, iii) la inestabilidad de la carrera pública que crea condiciones de debilidad en los funcionarios para mantener los acuerdos que costaron un tiempo de inversión significativo y que se pierden con el cambio constante de autoridades, iv) la débil articulación y coordinación intersectorial para enfrentar de manera integral los problemas sociales y ambientales complejos que derivan del modelo minero.

Esta realidad de debilidad institucional, alimentada por el pobre capital social, coadyuva a que la empresa se enfrente a condiciones que la obligan a trabajar desde las contingencias coyunturales, aunada a la necesidad de tener que reemplazar o sustituir al Estado en funciones propias del aparato público. Esto debido a que nuestro Estado no estaría preparado como sistema público para resolver desde su rol institucional las externalidades negativas o no esperadas del modelo, dependiendo principalmente del liderazgo y calidad profesional de los funcionarios de turno.

Veamos con mayor detalle los dos principales factores que limitan la viabilidad del modelo: la débil capacidad de gestión pública y la mirada cortoplacista del empresario; desde los aspectos críticos señalados para cada factor, a partir de la opinión de los directivos de las corporaciones.

Debilidad institucional y del capital social que influyen en la capacidad de gestión del Estado

Como se ha venido señalando a lo largo de la presente investigación y otras relacionadas al tema objeto de estudio, las instituciones juegan un rol muy importante en la predictibilidad y la orientación de las acciones de diversos actores sociales en los diferentes entornos donde interactúan.

La sociología organizacional e institucional al tomar como objeto de estudio la acción colectiva organizada y frente a los desafíos permanentes del contexto socioeconómico y político, no puede soslayar la importancia que tiene la confianza de las personas —capital social— en las reglas de juego que delimitan el sentido y significado de su acción, especialmente frente a los objetivos que persiguen y los medios que usan para conseguirlos en un entono colectivo de racionalidad limitada.

En el caso de los directivos empresariales la institucionalidad es clave y explica la dificultad de promover el modelo minero como motor que impulse el enfoque de desarrollo territorial a nivel regional y local.

> El tema factores que impiden el desarrollo viene cuando los recursos naturales no están atados a institucionalidad, cuando hay institucionalidad los recursos naturales son un motor de desarrollo sustancial. [...] En Cajamarca existen factores contextuales que explican el no desarrollo: más del 60% de la población es rural, pero hay una fuga de beneficios hacia la ciudad. También hay problemas de distribución, el canon se distribuye hacia las zonas urbanas, no a las rurales; y de corrupción o mal manejo de fondos. La Encañada, uno de los distritos que recibe más canon y hasta ahora no tiene un sistema de agua y desagüe completo, se ha invertido insustancialmente en un coliseo, en una plaza de toros y un mercado. (Gerente de las Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

Como señala el directivo en su testimonio países como Canadá, que en las últimas décadas han tenido grandes inversiones respecto a la extracción de recursos naturales, lograron importantes resultados en comparación con otros países que carecen de instituciones fuertes.

Los motivos se deben a que históricamente el Estado canadiense ha construido un mayor capital económico y social, y en consecuencia un mejor manejo institucional sobre el mercado, debido a que pudo brindar mayores facilidades y garantías para dicha inversión (Brean y Glave, 2000).

El aprovechamiento social y ambientalmente responsable de los recursos naturales, así como el uso eficiente y eficaz de los ingresos económicos producto del modelo, ha permitido que dicho Estado invierta los recursos en mejorar la calidad de los servicios de salud, educación, entre otros vinculados a los bienes públicos que entrega el gobierno a sus ciudadanos. En esa lógica, una gestión institucional que produzca un panorama de certidumbre sobre lo que se espera de los actores públicos y privados genera las condiciones necesarias para la creación de riqueza y su inversión efectiva en el desarrollo del país. Por qué en el Perú no sucede esto, veamos las razones argumentadas por los directivos entrevistados.

El uso inadecuado de los recursos provenientes del canon

Los entrevistados señalan que en el actual ciclo minero el rol que ha venido cumpliendo el Estado no ha permitido la generación de un desarrollo socioeconómico en el país, especialmente en las regiones donde han impactado directamente este tipo de industrias, evidenciando una *ineficiente inversión y distribución* de los recursos provenientes del canon.

Las razones que subyacen a ello se deben, como ya se ha mencionado, principalmente a la debilidad institucional expresada en las políticas públicas y la incapacidad de las organizaciones competentes

para llevarlas a cabo con efectividad. Si bien los casos de corrupción son un factor importante de la ineptitud y el débil control de los órganos competentes para preverlo y combatirlo; no se debe soslayar la ineficacia e ineficiencia de los mismos para utilizar los recursos del canon tal y como demanda la ley y la expectativa ciudadana.

> Es necesario que el gobierno, con las importantes trasferencias por concepto de canon y regalías, ya que pasó el *boom* hasta el 2013, empiece a gestionar bien los recursos. La minería no es una actividad sostenible, pero debe de impulsar a otras actividades sostenibles como la agricultura y la ganadería, pero esto no se ha hecho. [...] En las municipales distritales hay un fuerte impacto económico de la minería, pero hay poca capacidad técnica y estos señores tampoco se dejan ayudar. (Asistente de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Una región emblemática en lo que respecta a la debilidad de las instituciones para invertir y distribuir eficientemente los recursos es Cajamarca. Según el Censo del INEI 2017, el 65.47% de la población en Cajamarca es de carácter rural. Esta cifra representa casi las dos terceras partes de la población. Pese a ello, la mayor parte del dinero generado por los impuestos provenientes de la minería se concentra en las áreas urbanas, si es que realmente se logra invertir. Esta tendencia no se modificó e inclusive empeoró durante el periodo de gobierno del presidente regional Gregorio Santos, emblemático dirigente de izquierda famoso por su oposición férrea al proyecto minero Conga y político que ganó dos procesos electorales seguidos, con el apoyo de la mayoría de las provincias salvo pequeñas excepciones como la provincia de Cajamarca.

La mayor población urbana de Cajamarca se concentra en la provincia homónima y la ciudad del mismo nombre es el área de mayor concentración urbana. La población de esta provincia es la que mayoritariamente se ha beneficiado de los recursos del canon minero; contrariamente, en las otras provincias ha habido una menor redistribución de este recurso. En ese sentido, es en estos lugares donde se

concentra la población en contra a los proyectos mineros. En consecuencia, la oposición hacia la inversión minera tiene relación directa con el deficiente manejo de los ingresos provenientes del modelo minero. Esto no necesariamente fue algo exclusivo del liderazgo de Santos, sino que caracterizó a los diferentes gobernantes de turno que no supieron producir resultados pese a contar con un amplio presupuesto. El mérito político de Santos, en ese contexto, se debió a que supo canalizar la molestia de la población mayoritariamente rural que no llegó a asociar a la minería como fuente de desarrollo en la región[37].

A pesar del tiempo transcurrido y el cierre del proyecto minero en cuestión desde noviembre de 2011, la situación socioeconómica y política de la región Cajamarca continúa siendo incierta sobre si la minería puede ser un medio para el desarrollo sostenible del territorio. Por otro lado, hay que resaltar que Cajamarca se mantiene, según informes del INEI sobre pobreza en el Perú a 2021, como una de las regiones más pobres del país (INEI, 2022).

Insuficientes y deficientes capacidades técnicas para la inversión de recursos provenientes del canon

La distribución inadecuada de recursos del canon está estrechamente relacionada a las debilidades técnicas de los profesionales para invertirlos de manera efectiva. Este es un fenómeno muy extendido en varias provincias y distritos del país, evidenciado en publicaciones especializadas y afirmadas en los testimonios recogidos tanto por parte de los propios funcionarios públicos como los directivos de las empresas.

El caso del distrito de la Encañada en la provincia de Cajamarca narrado por uno de los entrevistados, al igual que otros también

[37] Actualmente Gregorio Santos purga una condena de 19 años y 4 meses de prisión efectiva por corrupción en la modalidad de asociación ilícita, colusión simple y colusión agravada.

emblemáticos como San Marcos en Áncash, muestra cómo las inversiones en áreas urbanas y rurales no han logrado cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos. Ello se refleja en el tipo y calidad de las decisiones que toman los funcionarios responsables sobre en qué y cómo invertir los recursos del canon. Como hemos visto, siendo La Encañada uno de los lugares que recibe mayores fondos por este rubro, hasta el momento su población no cuenta con un sistema de agua y desagüe. Paradójicamente las inversiones se han concentrado en un coliseo, una plaza para toros y en un mercado, lo cual refuerza la crítica sobre el manejo inapropiado de los recursos económicos.

El colaborador de Relaciones Comunitarias de la empresa minera Coimolache cuenta, a su vez, que en el 2013 trabajó en un proyecto impulsado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), llamado "Mejorando la Inversión Municipal". Este programa tuvo como fin promover una gobernanza adecuada de las transferencias por concepto de canon y sobre canon. El rol técnico que asumió fue el de asesorar a las municipales en Cajamarca sobre el uso que se debería dar al dinero que ingresaba a través del canon. Parte de las conclusiones que obtuvo de la experiencia fue que el personal de las municipales tenía limitaciones sobre el manejo y el conocimiento de herramientas técnicas, lo cual fomentaba que la toma de decisiones no sea la adecuada sobre el uso de los recursos. Por ejemplo, en ocasiones se concretaban reuniones con los alcaldes y otros representantes de los gobiernos y se les comentaba que la población demandaba principalmente inversión en agua saneamiento. Sin embargo, se invertía en veredas y pistas que, si bien eran necesarias, no eran tan urgentes si se le compara con las demandas para la satisfacción de necesidades básicas como el caso del agua.

Este tipo de situaciones se reproducen en todo el país y la tendencia es que sigan sucediendo si es que desde el gobierno central no se genera un apoyo en asistencia técnica hacia las regiones, según la opinión de los entrevistados. Del mismo modo, es necesaria una fiscalización sobre el uso que se le da a los recursos públicos, con el

fin que se pueda constatar su aporte al mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada.

El problema sobre la gestión de los recursos es común en los municipios provinciales y distritales. Es necesario precisar que esto se da más allá de la predisposición o la buena intención de los propios representantes de los gobiernos, dado que ello no es suficiente para fomentar una gestión efectiva. En ese sentido, no se puede prescindir de equipos técnicos debidamente preparados.

> Gobierno a nivel local: Yanacocha, impuesto, 12 mil millones; canon minero, 5 mil o 7 mil millones. ¿Cómo se va a administrar? Hay deficiencia en los gobiernos locales. El canon minero ha servido más para pagar una planilla que para ejecutar proyectos. Se puede poner mucho dinero en la municipalidad, pero esta no tiene que solamente pagar a la gente, lo que no es malo, porque puede ser para generar desarrollo o burocratización, dilapidar dinero, sin generar una plataforma o condiciones para desarrollo. Yanacocha ha mejorado mucho en cifras productivas a nivel de provincia de Cajamarca, donde está el asentamiento minero; Cajamarca está en los últimos lugares como región, no como provincia. (Jefe/a Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

La forma racional y organizada para ejecutar los recursos está directamente relacionada con la capacidad técnica y política para ejecutar lo planificado. No existe presupuesto sin un plan que lo justifique. La disociación entre lo que se planifica y lo que se ejecuta es un problema endémico en la gestión pública, por ello el alto nivel de devolución de recursos presupuestados debido a la incapacidad para invertirlos con calidad y eficacia.

La ley exige que toda entidad gubernamental planifique su intervención a nivel de políticas, programas y proyectos. Sin embargo, la articulación y coherencia en lo que respecta a la coordinación vertical entre el nivel nacional, regional y local continúa siendo inconsistente y en diversas oportunidades incoherente. En ese sentido, "se requiere articular el proceso de planificación presupuestal con

la planificación estratégica y operativa municipal para lograr mejores resultados en el desarrollo local y el desarrollo humano" (Hurtado-Villanueva y Gonzales-Vallejos, 2015, p. 11). Como se menciona, pese a que la región Cajamarca presenta un considerable presupuesto por canon, como es el caso de otras regiones del país con inversión minera, no se han generado las condiciones organizacionales y de gestión para ejecutar el presupuesto planificado.

Paradójicamente, como ya se ha señalado, las regiones cuentan con una burocracia que trabaja supuestamente para fomentar el desarrollo. El problema entonces recae sobre las capacidades técnicas que ostentan los profesionales para la gestión de estos recursos.

Esta problemática se ha venido evidenciando principalmente en los gobiernos subnacionales en lo menos los últimos veinte años. Ello implica que, a pesar de los recursos económicos invertidos en capacitación a los funcionarios, no se han logrado cambios significativos sobre el modo de llevar a la práctica las funciones básicas de la administración planteadas por uno de los padres de esta ciencia, Henry Fayol: planificar, controlar, organizar y dirigir (Fayol, 1961 [1916]).

> El Fondo Solidaridad del Pueblo que funcionó desde 2007-8 hasta 2012, 2013. Ellos invirtieron en toda la región, 15,017 millones de soles y se arrepintieron porque el dinero se fue a todos lados. Ahora Antamina invierte solamente en sus veinte distritos, están concentrándose, a través de sus proyectos de inversión. Áncash recibe mucho canon, pero no se invierte en su universidad Santiago Antúnez de Mayolo; tiene muchísimo dinero, pero nadie lo invierte bien. Ahí tú ves esa frase en el Perú, el problema ya no es la falta de recursos, el problema es la falta de gestión. (Superintendente de la Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Los problemas sobre las capacidades técnicas para la gestión de bienes públicos se hacen presentes a nivel nacional. En el caso de Áncash, como señala el entrevistado, Antamina apostó por un aporte voluntario mediante el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, el cual fue un acuerdo con el gobierno central para sustituir la

aplicación del cobro por ganancias extraordinarias a las empresas. Este resultó ser un fracaso, ya que el dinero que fue redistribuido a la región no llegó a conseguir los impactos esperados. El crecimiento económico que ha tenido la región en los últimos veinte años no llega a materializarse en un desarrollo sostenido. Al igual que en el caso de Cajamarca, un deficiente capital humano en los puestos administrativos sumado a "coaliciones políticas"[38] que refuerzan la fragmentación territorial que, a su vez, "refleja una fragmentación de las actividades económicas que lideran el crecimiento, constituyen procesos que dificultan o impiden un desarrollo inclusivo" (Barrantes, Cuenca y Morel, 2012, p. 70).

Como consecuencia del mal manejo sobre los recursos públicos, muchos gobiernos municipales devuelven parte de su presupuesto al tesoro público, debido a que no llegan a ejecutarlo por la falta de capacidad en sus gestiones, corroborado además en diversos estudios de fuentes oficiales[39] y privadas (COMEXPERU, 2021).

> En la cuestión del canon, hay muchas municipalidades o caseríos que devuelven el dinero porque no saben acerca de proyectos de inversión. Las empresas mineras tienen la capacidad y el personal para asesorar a las comunidades o darles Obras por Impuestos. (Jefe/a de Medio Ambiente. Proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Si se aspira a fortalecer el proceso de descentralización, es fundamental lograr resultados de impacto social —valor público—, demostrado en el uso eficiente de los recursos econ1ómicos con los que cuenta el Estado, cualquiera sea su origen. La falta de opciones para ejecutar el dinero asignado da cuenta de las limitaciones para ejecutar el gasto de los gobiernos regionales y en particular de los locales.

Una alternativa frente a esta problemática es el mecanismo de Obras por Impuestos, en el que las empresas pagan parte de sus

[38] Recuérdese los casos de los gobernadores regionales de Áncash, César Álvarez y Waldo Ríos.

[39] En el Portal Transparencia MEF se puede hacer un seguimiento de la ejecución presupuestal.

responsabilidades tributarias mediante la ejecución de obras públicas en las regiones. Como ya se mencionó, un ejemplo de ello es Antamina que ha venido adoptado este método los últimos años en Áncash.

El mecanismo de Obras por Impuestos puede ser un medio que llegue a incorporar una visión del cambio enfocado en la infraestructura que necesariamente es de corto plazo, mirada evidentemente necesaria pero todavía insuficiente, dado los desafíos que conlleva el modelo minero para alcanzar una imagen de contribución efectiva al desarrollo sostenible e inclusivo a mediano y largo plazo. Los esfuerzos de corto plazo, no por tener dicha temporalidad no requieren una gestión de alto nivel, pues se necesita implementar procesos de coordinación continua entre el Estado y las empresas ejecutoras, dado que los primeros son los encargados del diseño programático y supervisión del cumplimento y la calidad de las obras, mientras que las segundas cumplen con la operación eficiente de los proyectos de infraestructura.

Muchas veces la ineficiencia del Estado en la distribución y ejecución de los recursos tiende a nivelarse con los réditos y esfuerzos que ponen en marcha las empresas mineras con sus inversiones de corto plazo y, si el contexto lo amerita, de mediano plazo, a pesar de que el canon aportado ha venido disminuyendo en los últimos años. Es decir, si bien no se gasta todo el presupuesto asignado a nivel público, lo poco o suficiente que se llega a ejecutar pueden traducirse y convertirse en beneficios tangibles para diversidad de poblaciones a lo largo del país, de lo contrario no se podría explicar la reducción de la pobreza monetaria en lo que va del siglo XX —insuficiente pero muy importante—, el aumento de las nuevas clases medias sobre la base de la emergente pequeña y mediana empresa y el incremento en los últimos años del nivel de competitividad de diversas regiones en el país, incluyendo la región de Cajamarca (INCORE IPE, 2021).

El uso o aprovechamiento político de grupos intereses opuestos al modelo minero para beneficiarse económica y electoralmente a la luz de la ineficiencia del aparato público

Desde diferentes frentes ideológicos se justifica o devela el interés político detrás del modelo minero. Si es desde el lado ideológico (neo) liberal, la legitimidad de la industria extractiva significaría una correlación de fuerzas a nivel electoral a favor de los partidos o agrupaciones de tendencia derechista o centro derecha que lo defienden y promueven.

Si el modelo de concesión minera *fracasa* y pierde aceptación entre la población afectada y la testigo, entonces se fortalecen electoralmente dos opciones políticas relacionadas con ideologías de izquierda, aquella que apuesta por su estatización o nacionalización y aquella que la considera como una opción inviable para el desarrollo sostenible de una región y del país, buscando en lo posible anularla o en el peor de los casos minimizarla a lo largo de los territorios con potencial extractivo.

Es evidente que no se puede negar el uso político del modelo, pues además en el marco de las disputas de poder por impulsar un discurso y apuesta de desarrollo, la industria extractiva es un medio que no se puede soslayar y por lo tanto formará parte de la agenda y del debate político de movimientos y partidos a favor o en contra del modelo. Estas discrepancias han llegado inclusive a alcanzar niveles importantes de polarización social, que, dependiendo de su contexto institucional, alcanzarán mayor violencia, como es el caso de Cajamarca, o más bien podrían negociarse, sin negar la tensión que produce y sin derivar en conflictos de alta intensidad, como es el caso de Quellaveco en la región Moquegua.

Lo cierto es que el país se encuentra en una real controversia, con diversos matices, que vienen condicionando las razones por las cuales este rubro económico sería o no una alternativa efectiva para conseguir mayor recaudación fiscal y para ello es necesario justificarlo

en el marco constitucional, las políticas públicas, las de Estado y las prioridades en las agendas de los gobiernos de turno.

Como es de esperar, los entrevistados de la presente investigación son profesionales que defienden la industria extractiva, pero a la luz de las leyes que se han venido produciendo en favor de un modelo concesionado de minería y en general de la explotación socialmente responsable de los recursos naturales, preferentemente liderado por el sector privado y en menor cuantía por el Estado. Esta apuesta se institucionaliza a partir de la constitución de 1993 bajo el gobierno de Fujimori y desde ese marco jurídico político se gestó el actual ciclo minero que en la actualidad se promueve económica y políticamente, tomando en cuenta las lecciones aprendidas hasta el momento recogidas y las capacidades de gestión público-privado para capitalizarlas.

En ese sentido, los testimonios recogidos parten del supuesto de que sus opiniones son respaldadas por la legalidad e institucionalidad democrática. Se sostiene entonces, desde el razonamiento lógico condicional, que lo afirmado por los informantes desde su experiencia profesional, se basa en las normas vigentes; por lo tanto, sus juicios, críticos o no, no pueden ser considerados fuera del contexto de la *formalidad* que efectivamente desean fortalecer, superando todas las debilidades y externalidades negativas que tuvo y tiene el modelo extractivo. En consecuencia, se puede comprender las críticas y desconfianzas políticas de los entrevistados para los sectores cuyas acciones, radicales o no, debilitan o socaban la institucionalidad que se viene construyendo para convertir a la minería en una actividad moderna, rentable y socialmente responsable.

El país eligió que podía apostar políticamente por la inversión privada en industrias extractivas, pero bajo el control del Estado; por lo tanto, no otorgó "carta blanca" para que las corporaciones hagan lo que les plazca según sus intereses, principalmente económicos, respaldados por el poder político, como la historia de la minería ha demostrado sobre sus pasivos en América Latina.

En el marco de la confrontación de ideas alrededor de la viabilidad del actual ciclo minero como modelo de desarrollo parte también del supuesto, para el sector que se opone, de que en los hechos no existen cambios sustanciales en "la imaginada minería moderna", pues el modelo extractivo continúa siendo el mismo que la historia demuestra, empero ahora mejor implementado por la tecnología, el capital y las leyes que aparentemente la controlan. Sin embargo, continúa vejando los derechos de las comunidades que habitan dichos territorios por siglos, contaminando y destruyendo su frágil sistema ecológico, etcétera.

Desde esa misma raíz ideológica, otro sector político importante hace algunas salvedades. Efectivamente, el modelo minero bajo el marco legal del Estado (neo)liberal produce diversos abusos de poder, daño al ambiente y aprovechamiento económico en favor del sector que invierte, pero que efectivamente no trae ningún beneficio social o económico a la población y al país. Se hace necesario entonces su recuperación y control desde el modelo de empresas públicas, pero de ninguna manera su anulación.

Las posturas y sus matices no necesariamente se cierran en este apretado resumen de posiciones, también existen propuestas críticas y de gestión responsable sobre la base de la gobernanza y el ordenamiento territorial para una mejor convivencia entre el capital y la naturaleza, tal y como se ha presentado a lo largo de esta investigación.

En ese sentido, los testimonios de directivos de empresas mineras recogidos señalan que es importante evitar la radicalización de posturas, y la imposibilidad de comunicar y negociar propuestas. Por lo tanto, no se puede invisibilizar a ningún sector crítico, pero tampoco se debería aceptar, salvo que la ley lo permita, aquel líder o grupo que no acepta ese campo de comunicación de posiciones y alternativas para mejorar el modelo extractivo; todo siempre basado en evidencias y reflexiones desde los resultados o cambios positivos y negativos que en el proceso —con o sin conflicto— pudieran existir y que necesariamente se tienen que superar o mejorar.

> Como empresa tiene dificultades para relacionarse con el alcalde del distrito porque es del Frente Amplio y tiene una línea política antiminera, aunque es moderada y pueden dialogar, no se puede sentar con él y armar una agenda de desarrollo para Chobur; porque tiene personas que le sussurran o tiene influencia de congresistas como Arana o Vásquez o líderes en la zona que le dicen "pobre que te juntes con la mina". Aunque el nivel de negatividad respecto a la minería es menor que años anteriores, hace cinco años había más que nada radicalismos antiminero, ahora ya se adminte la positiblidad que la minera pueda generar beneficios económicos. Equipo de Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

El problema del uso político del tema extractivo no cuestiona las opiniones críticas por las externalidades negativas que ha generado o viene generando la industria minera. Sin dichas críticas y protestas —todas legítimas y legales— ningún problema de exclusión, marginación e injusticia podría cambiar y la historia así lo demuestra. Sin embargo, en el marco de los cambios institucionales ocurridos a nivel mundial desde la irrupción del fenómeno de la globalización, donde se viene visibilizando problemáticas antaño vedadas y hasta prohibidas en las leyes y las costumbres, hoy se vienen convirtiendo en derechos que son vigilados por movimientos sociales, ONG, colectivos y hasta juzgados internacionales de Derechos Humanos y defensores del pueblo, entre otros actores públicos y de la sociedad civil.

La realidad actual nacional e internacional, dependiendo de los contextos históricos e institucionales de los países y sus ciudadanos, viene siendo testigo de la inclusión de diversos grupos que vivieron fuera de la agenda pública y de la ley durante siglos: adultos mayores; personas con discapacidad o habilidades especiales; niños, niñas y adolescentes; jóvenes; mujeres; personas con identidad de género y opciones sexuales no binarias; comunidades indígenas, etcétera

En el caso particular de la industria minera, este proceso de ampliación de derechos tampoco le es ajeno. Desde el inicio del actual ciclo minero en la década de los noventa y en lo que va del presente

siglo, se han puesto en marcha un conjunto de esfuerzos para controlar, mitigar, vigilar la actividad productiva, comercial y el impacto social de esta industria. El objetivo es que la eficiencia del modelo no colisione con los derechos de las comunidades y la biodiversidad. En ese sentido, se han venido generando un conjunto de tratados internacionales con rango constitucional y leyes nacionales que demuestran que las luchas de los movimientos y colectivos ambientalistas han logrado importantes resultados para evitar el abuso de poder de las corporaciones en todas sus formas.

Mucha de esta normativa se viene evidenciando y perfeccionando en los distintos protocolos y herramientas de gestión para orientar tanto la acción del Estado como la de las corporaciones y así dar cumplimiento a las leyes que norman la acción de todas las organizaciones involucradas en dicha problemática[40].

En virtud de lo anterior y según los entrevistados, el problema del aprovechamiento político de diversos líderes y grupos de interés no es tanto por las esperables críticas y protestas ante los efectos negativos "no deseados" del extractivismo, a pesar de sus actos de violencia, sino de las acciones de determinados opositores considerados oportunistas, que, aprovechando los vacíos de la ley o la incapacidad de los funcionarios públicos para hacer cumplir con eficacia el marco normativo, obtienen beneficios particulares —principalmente

[40] Protocolo de Kioto, que permite la inversión de un país para alcanzar los objetivos de reducción y limitación de emisiones, el país receptor de la inversión consigue un desarrollo sostenible a través de la transferencia de tecnologías limpias y globalmente se contribuye a alcanzar el objetivo último de la Convención de Cambio Climático. Algunos convenios y acuerdos internacionales relacionados a la minería socialmente responsable: Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, Pacto Mundial (Global Compact), Iniciativa para el Reporte Global / Global Reporting Initiative (GRI), Principios ICMM para el Desarrollo Sustentable 2003, Consejo Internacional para los Minerales y Metales (ICMM) En el Perú en 2008 se creó el Ministerio del Ambiente, en 2010 el Ministerio de Cultura y en 2017 la Presidencia del Consejo de Ministros creó el vice ministerio de Gobernanza Territorial; a partir de ello se han generado instancias, leyes y mecanismos públicos para promover la minería responsable y mitigar los impactos negativos (Bobadilla 2020a).

económicos y electorales— debilitando la posibilidad de darle viabilidad al modelo minero.

> El Estado envía a gente sin experiencia, muchos que ni siquiera tienen manejo, no pueden ni articular ideas para converncer o para hacer entender a los comuneros que hay compromisos, que hay leyes, que hay normas. Aunque también hay gente bien plantada en las mesas de diálogo para levantar los paros, los conflictos, que ha enseñado, mostrado, haciéndoles ver, gestionando. El Estado muy asolapadamente trata de intervenir en los conflictos, tiene miedo de poner orden a la empresa, a las comunidades, a sus programas, proyectos; acciones que van más allá, como intervenir, sancionar, tiene miedo. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias. Proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Generalmente, no tiene personal especializado que acompañen a la municipalidad local en los proyectos de inversión social. Acompañan muy poco a la empresa, parece un acuerdo bilateral entre empresa-comunidad. El Estado debería acompañar constantemente a la relación de la empresa y la comunidad. [...] La empresa será un dinamizador del desarrollo, pero el Estado es el que tiene que gerenciar. La población ve pasar proyectos de millones en sus municipslidades y generan altas expectativas. Además, la comunidad también tiene que poner de su parte para que haya una sostenibilidad del proyecto. Con tanta sobreexpectativa, la exigencia es mayor para cada proyecto. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67. Proyecto Camisea, REPSOL)

Ante el vacío de autoridad y de poder que por ley constitucional y penal deben hacer cumplir los funcionarios competentes para proteger los derechos de todos los peruanos, o como dijo el entrevistado el "miedo de las autoridades para poner orden" es aprovechado por opositores para llevar a cabo un conjunto de estrategias en apariencia legítimas en favor de los derechos del ambiente, cuando en realidad sus objetivos no explícitos son la obtención de réditos económicos de beneficio personal, familiar o de un grupo en particular —no

de todos los miembros de la comunidad afectada— o beneficios para posicionar el liderazgo de algún político o partido con propósitos electorales, poniendo dichos intereses particulares por encima de la ley y los derechos de toda la población del territorio.

De ahí la importancia para dichos grupos de hacer *lobbys* políticos y de buscar legitimar actos flagrantemente reñidos con la ley, manipulando mediáticamente la información en las redes sociales, la radio y la televisión, especialmente cuando el Estado hace uso legal de la fuerza, tergiversando este derecho para convertirlo en abuso de poder de la autoridad o calificarlo con un término muy común "criminalizar el conflicto".

Este tipo de oposición crece en particular en aquellos territorios donde la presencia del Estado es precaria o ha perdido credibilidad; reforzándose esta debilidad institucional por la fragmentación de las organizaciones políticas y las que representan los diversos intereses del territorio.

La ausencia de organizaciones y liderazgos creíbles y aceptables que cohesionen y logren acuerdos desde la diversidad de intereses dejan tal vacío de poder que las reglas de juego definidas por la ley y las costumbres de convivencia, tolerancia y respeto son literalmente relativizadas y moldeadas al interés del grupo de poder de turno. Paradójicamente, no siempre serán las corporaciones (a las que se les acusa de *capturar* el Estado usando su poder económico y político) las principales responsables.

A la luz de lo mostrado en las opiniones de los entrevistados y los casos que se han presentado, también ese "uso del poder" proviene de los líderes o dirigentes críticos y opositores a la inversión minera. En ese sentido, para entender las disputas y las relaciones de poder en el marco de los conflictos socioambientales se requiere un análisis más riguroso, en consecuencia, menos ideológico y parcializado.

Débiles incentivos económicos y políticos para que las empresas incorporen una mirada de desarrollo sostenible impulsada (o liderada) por el sector minero desde una visión de largo plazo.

Considerar que el aporte de la industria extractiva es una palanca que permite incentivar distintos rubros de la producción, así como generar condiciones para el empleo, basado en diversidad de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, son opciones posibles debido a los significativos recursos económicos que aporta al Estado, ya sea directamente mediante impuestos o por el dinamismo que da a la economía nacional y a los territorios donde interviene.

De ahí su atractivo político para gobiernos de diferentes ideologías, pues consideran que este aporte a las propuestas que desean impulsar es significativo, sea este bajo i) el modelo de concesión de los recursos naturales a capitales privados, ii) el de empresa pública con control total sobre dichos recursos por parte del Estado o iii) uno que combine mecanismos de inversión público-privada en alianza o dividiendo la inversión en el territorio donde convivan ambos modelos de acuerdo a las políticas, estrategias y la ley que se promueva.

En ese sentido, los ingentes recursos económicos que provee dicha industria deberían ser aprovechados al máximo para reducir principalmente las brechas de desigualdad social, pero también para invertir en innovación tecnológica e investigación científica que permita transformar y fortalecer una industria amigable con el ecosistema, generando las condiciones para lograr una economía verde (PNUMA, s/f).

Sin capital, la acción por medio de políticas públicas inclusivas está profundamente limitada. Dicho capital se requiere con urgencia no en el largo plazo, como sostienen algunos que anulan la alternativa extractivista para reemplazarla por otras como la agrícola con menor capacidad para movilizar el enorme capital económico que genera la industria extractiva en el corto plazo.

Algunos académicos critican el modelo *extractivista*, pues no transforma el mineral o no genera valor agregado, convirtiéndose en

un modelo económico primario exportador basado en el rentismo (Gudynas, 2009, 2015; Escobar, 2016). Desde esa condición lo invalidan como opción de desarrollo para los países que son "maldecidos" o "bendecidos" por tener variedad de recursos naturales explotados bajo dicho modelo.

El problema no es la característica "no transformadora y sin valor agregado" en el proceso productivo y de comercialización, que además seguirá existiendo mientras los precios de los metales sean potencialmente elevados; de lo contrario, cómo se explica el interés de invertir millones de dólares si no fuese una actividad rentable tanto para la empresa como para el Estado. El problema más bien, desde el punto de vista de algunos entrevistados no es la forma económica que constituye el modelo extractivo en sí mismo, sino más bien cómo utiliza el Estado el importante capital que obtiene del mismo o cómo lo invierte desde una mirada de desarrollo sostenible[41].

> El gobierno necesita una participación más estratégica, una visión país, a nivel nacional. El gobierno debe compartir esta visión con la empresa, para la empresa se alinee, no solo te doy oro, canon, plata. La empresa debe ser un insumo. Por ejemplo, si el 70% de una población dice que no quiere minería, entonces, el gobierno debe tener una visión de país para responder esto y ofrecer una alternativa. En Dubái, el petróleo se le iba a acabar en veinte, treinta años y tienen que construir un país que se desenvuelva cuando ya no tenga petróleo. Esto se tiene que hacer en Cajamarca, ahora hay empresas mineras, pero no estarán en diez, quince años, ¿Qué se va a hacer entonces? Para entonces Cajamarca ha debido de desarrollar todos los recursos para continuar sin minería. (Jefe de Relaciones Comunitarias, Las Bambas)

El gobierno en sus diferentes instancias de representación necesita una participación estratégica entre las empresas, la sociedad civil y la población que le permita construir una visión de país. Esta visión

[41] Información sobre los impactos positivos en el desarrollo se pueden encontrar en el portal web del Instituto Peruano de Economía (IPE, 2021).

debe alinearse a las políticas públicas y proyectos que promueve el Estado. En ese proceso las empresas deben participar para fortalecer desde su intervención social una perspectiva de desarrollo inclusivo, social y ambientalmente sostenible hacia el futuro.

Este parecería ser el camino desde la *teoría* o los *buenos deseos*, el deber ser y lo aspiracional. No obstante, y como se viene demostrando, el contexto social que vive el país desde su cultura política no favorece estos nexos de alineación de estrategias y concertación de esfuerzos políticos para que lleguen a consolidarse mínimamente en los diversos territorios donde existe industria extractiva.

Si, por el contrario, esta cohesión de intereses se lograse, no se puede garantizar su continuidad en un clima de paz y gobernabilidad debido a la precariedad del marco institucional que regula el modelo y el pobre capital social del territorio que no genera la confianza necesaria para respetar los acuerdos tomados y darle viabilidad a las propuestas productivas y sociales. La posibilidad de "patear el tablero" por parte de cualquier actor involucrado con algún grado de poder es sumamente alto.

El marco legal que creó el Estado para regular el modelo extractivo producto de la presión sociopolítica o por iniciativa parlamentaria, no garantiza a las empresas la predictibilidad necesaria para proyectar sus inversiones a mediano o largo plazo desde la mirada del desarrollo sostenible. Esta proyección resultaría una opción totalmente normal a ser incorporada en este tipo de industrias que requieren volúmenes de inversión considerables y tecnologías en permanente actualización, debido a que su objeto de interés es altamente complejo por sus impactos en el ecosistema y en las relaciones cotidianas de las comunidades. Qué evita entonces que dicha elección sea una posibilidad en las decisiones corporativas.

A continuación, se presentan los argumentos de los directivos de las corporaciones mineras entrevistados sobre el alcance de estas limitaciones, que impiden convertir a la minería en una palanca para el desarrollo del país, incorporando una perspectiva de mediano y largo plazo.

La ausencia o débil presencia del Estado en la prevención y resolución de los conflictos socioambientales

Desde que se inició el actual ciclo minero en la década de los noventa, si algo ha caracterizado a los diversos gobiernos que asumieron la responsabilidad política de la gestión del modelo extractivo, es su ausencia permanente o débil presencia cuando irrumpen las tensiones producto del modelo y que a la larga generan conflictos de diversa índole.

Cuando la autoridad competente decide intervenir, no lo hace sobre la base de un plan o una estrategia previamente diseñada desde un sector o sectores competentes del gobierno, sino más bien intervienen como último recurso, cuando el conflicto ha escalado a un nivel de alta intensidad y tiene un impacto mediático importante en la opinión pública.

> El Estado aparece cuando el conflicto ya ha estallado. Cuando el conflicto ya apareció, se requieren soltar proyectos, investigar las demandas sociales, establecer mesas de diálogo... (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias del Lote 67, Proyecto Camisea en REPSOL)

> En lo general, es así el Estado, participa, pero ya cuando el conflicto se presentó, eso es lo que deberíamos evitar. (Gerente de Desarrollo Socioeconómico, Proyecto Quellaveco)

Las razones de esta falta de previsión están relacionadas a diversos factores que se han venido mencionando a lo largo de esta investigación, entre los cuales podemos destacar los que se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 18. Razones que explican la ausencia o limitación del enfoque de prevención en la gestión pública de conflictos socioambientales desde la mirada de la empresa minera

RAZONES
• La relación entre empresa y comunidad es una relación entre privados, por lo tanto, el Estado no interviene en asuntos que la ley les exime. • El aparato público no cuenta con suficiente personal especializado en gestión de conflictos, ni el presupuesto suficiente para intervenir eficazmente en su resolución a lo largo de todo el proceso. • La forma como está organizado el Estado —por competencias funcionales— no genera claridad sobre las entidades que deberían participar en el mismo, dejando la decisión y responsabilidad al Presidente de la República o al primer ministro y la dirección encargada de conflictos de la PCM. • La previsión de conflictos basada en diseños de documentos técnicos de política y estrategia de intervención elaborada por un gobierno o autoridad determinada deja de ser orientadora del siguiente gobierno que no participó en su elaboración. Por lo tanto, o no lo toman en cuenta o no reconocen el valor de dichos aportes o más bien tienden a desprestigiarlos, buscando elaborar uno que se identifique con el partido o la autoridad de turno en el poder (desconocimiento del proceso). • Es un asunto que, dado los daños materiales y pérdidas de vidas humanas que ha ocasionado el conflicto, le compete al Ministerio Público y al Poder Judicial, por lo tanto, el Poder Ejecutivo deja de involucrarse en el mismo. • La población afectada no confía en el poder de decisión de sus autoridades inmediatas —gobernadores, alcaldes, funcionarios con competencias directas en la gestión de conflictos a nivel regional y distrital— solicitando directamente la presencia del Presidente de la República y en diferentes ocasiones ni siquiera aceptan que sea un ministro y menos un viceministro que medie en el conflicto.

Fuente: Entrevistas realizadas. Elaboración propia.

Estas razones, entre otras, hacen que la intervención pública, desde las funciones institucionales y constitucionales del Poder Ejecutivo, no enfrenten las causas del mismo, sino principalmente sus efectos,

asumiendo en los hechos un "rol reactivo", sin capacidad de previsión para gestionar con eficacia dicha problemática.

> El Estado está atacando los síntomas, no las causas, toda la lógica de prevención de conflcitos está bajo fiebre. La lógica para ingresar cuando el conflicto ya está al máximo. No hay más que alerta temprana, prevención, pero no hay nada en relación de reforma del Estado que tiene que darse para que efectivamente existan miradas institucionales que reconstituyan los escenarios que generan el conflicto. Se tiene que empezar por la presencia del Estado en comunidades rurales. El [Estado] no ve a los viceministerios y otros entes enfocados en el conflicto, en analizar y revertir la causa raíz". (Gerente de Desarrollo Socioeconómico, Proyecto Quellaveco)

Inclusive cuando se logra un acuerdo de paz momentáneo, es imprescindible que las autoridades estén presentes acompañando, vigilando y garantizando el cumplimiento de los compromisos entre la empresa y la comunidad. No obstante, el Estado —por las razones mencionadas u otras de menor importancia— simplemente deja de participar, desentendiéndose del proceso.

> El Estado es [...] usualmente, el gran ausente [...]. En la mayor parte de los otros casos que conozco, el Estado aparece usualmente a requerimiento de la empresa como mediador. En principio debería estar desde antes y tener una presencia efectiva y legítima digamos, pero dado que eso no es así y dado que no funciona y cómo ha funcionado el Estado en este tipo de situaciones, las empresas tienden a preferir resolver el tema directamente porque a la hora de la hora, el Estado se va a lavar las manos. (Gerente de Relaciones Exteriores en las Exploraciones Sudamericanas, Newmont Mining Corporation)

Según los entrevistados, las acciones de intervención del Estado se centran en consensuar las responsabilidades de la empresa frente a la comunidad, especialmente en materia económica, pero no las del gobierno. La percepción de los directivos empresariales, sesgada o no, es que las entidades públicas intervienen con mayor efectividad en su rol

sancionador; por ejemplo, la OEFA, entidad pública que viene demostrando una gran capacidad para castigar las infracciones que cometen las empresas en materia ambiental, con multas monetarias considerables, con la debida celeridad y eficacia destacable. Esto no se condice si se compara con la capacidad del aparato gubernamental para prevenir, mediar y acompañar la resolución de conflictos o asumir su rol con la satisfacción efectiva de las necesidades de la población utilizando los recursos que provienen del canon minero.

> Cuando hay un conflicto, aparecen las mesas de diálogo, la PCM; cuando hay una consulta previa, el MINEM, pero en los conflictos socioambientales en los que yo he estado la empresa es a las finales la que tiene que resolver, se queda con la comunidad y al final [...] llegan a un acuerdo económico y listo se acabó el problema; sin intervención del ministerio o congresistas, porque se hace más complicado. Aparecen dos reuniones y de ahí desaparecen, los que continúan en la negociación es la empresa.
>
> Ejemplo desde su experiencia: con la Consulta previa, apareció el MINEM, hacía sus reuniones y a las finales, el mismo MINEM sacó una resolución para darle el derecho de las actividades porque no obtuvo la respuesta de la comunidad, sin terminar la Consulta previa. Al final fue un gran problema para la empresa porque la comunidad se preguntaba por qué les ha dado la autorización, sin terminar la Consulta previa, la comunidad ya pedía millones, el mismo MINEM se sorprendía sobre lo que pedían. Lo que se ha visto más cerca de la minería es a trabajadores de la OEFA, pero no a otras instituciones estatales que podrían servir como mediadores para el conflicto. (Jefe de Medio Ambiente, Proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

Desde la década de los noventa y lo que va del siglo XXI, las entidades gubernamentales permanecen erráticas en sus estilos de intervención para la gestión de los conflictos, dependiendo de los liderazgos de turno y no de las políticas e instituciones que deberían orientar la acción del sector público desde un enfoque sistémico e integral del mismo, como ya se ha mencionado anteriormente.

En la misma dirección, lo más grave es la pérdida de autoridad y la relativización de la ley que deja a los actores públicos y privados involucrados sin la predictibilidad necesaria para saber cómo actuar y qué esperar cuando irrumpen los normales desacuerdos en cualquier relación social, especialmente cuando se promueve un modelo de industria que trastoca profundamente la vida cotidiana de las comunidades afectadas.

La ausencia de prospectiva y estrategia del Estado para anticipar los efectos socioculturales y económicos del modelo extractivo en los territorios vecinos a la infraestructura productora, incluyendo los más alejados de la misma región, es algo que llama profundamente la atención. Queda como conclusión que lo único que interesó o interesa a los propulsores públicos cuando apostaron por este modelo es el rédito tributario; grave error y el país seguirá pagando las consecuencias.

Ineficacia e inestabilidad de los funcionarios para gestionar los conflictos socioambientales

La inestabilidad política del sistema gubernamental dificulta aún más el proceso de desarrollo distrital, provincial y regional. La incertidumbre dentro de los gobiernos subnacionales se debe a los conflictos internos dentro de los mismos, los casos de corrupción y el rechazo social de la población hacia estos.

En la misma línea se sitúa la inestabilidad laboral y técnica de los funcionarios públicos. Es decir, al producirse cambio de gobierno muchas veces el equipo de trabajo de la gestión saliente es removido por completo, lo cual genera que haya una desconexión entre la gestión saliente y la entrante. Este tipo de cambios en el personal es, hasta cierto punto, tradicional y repetitivo en las instancias burocráticas y en la cultura política del país.

En este panorama de inestabilidad política en el Estado y de una carrera pública inexistente se producen las inversiones de las industrias

extractivas y la explotación de recursos. Ello influye sobremanera en la calidad, sostenibilidad y confianza en los acuerdos formales entre los representantes del gobierno de turno y los directivos de las empresas mineras, máxime si la ley puede ser relativizada con tanta facilidad como sucede en países con instituciones precarias.

Es decir, si se llegase a determinados acuerdos entre la empresa y la alta dirección de una entidad o área del sector público con funciones relevantes para este tipo de toma de decisiones, dichos acuerdos formales no necesariamente están garantizados, pues la inestabilidad propia de la institucionalidad pública hace que exista la posibilidad de que los funcionarios puedan ser removidos de sus puestos, sin mayor explicación que la establecida en sus contratos por la ausencia o precariedad de la carrera pública en el Estado peruano.

> También hay inestabilidad técnica del Estado: los cambios de alcalde, personal técnico, hace que la empresa tenga que volver a presentar sus planes de trabajo y establecer relaciones de cooperación orientada al desarrollo, y volver a coordinar todo. (Coordinador Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Como se señaló en la sección "la débil presencia del Estado", esta también influye en la calidad del acompañamiento técnico y político que debe hacer el funcionario contratado para la gestión efectiva del conflicto, quedando el peso de la responsabilidad sobre el manejo de este prácticamente en manos de los directivos de la empresa. Esto se debe a que los incentivos son mayores para el sector privado que para el público. El dilema de los bienes colectivos de Marcur Olson (1985) puede ser muy ilustrativo de la inestabilidad en el compromiso y los acuerdos tomados.

> Lo que hemos aprendido es que, claro, es una responsabilidad de nosotros, como empresas saber cuáles son los compromisos que tenemos que asumir y cumplir; pero sería bien importante que, desde las oficinas que se han creado para la gestión de este aspecto, ya sea en el Ministerio del Ambiente o en el de Energía y Minas pueda haber [...] más que fiscalización, acompañamiento y vigilancia. Ello ayudaría a

> que las empresas puedan ganar mayor legitimidad. El Estado no puede negar eso, solo que hay diferentes formas de ver el tema minero y hay funcionarios que no se quieren ganar problemas y no actúan, solo se quedan como ente fiscalizador y no acompañan; pero si lo hicieran podrían contribuir a generar desarrollo en la comunidad. Hay una dirección regional del MINEM, este año nos ha llegado dos cartas solicitando el tema de inversión social y otra presentando al nuevo encargado, pero después de eso, ninguna reunión. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Los incentivos para que los funcionarios asuman con probidad el encargo de hacerse responsables de problemáticas de alta complejidad y repercusiones no solo políticas sino también jurídicas, son sumamente bajos y los sueldos, por más que han mejorado notablemente a nivel de todo el aparato público, no justifican el deseo de los funcionarios por comprometerse más allá de sus contratos.

La explicación mayor es el pobre respaldo político de las altas autoridades del Estado, quienes hasta pueden usar a los funcionarios responsables como "chivos expiatorios" en el marco de una estrategia política para enfrentar las presiones sociales y mediáticas del conflicto que afectan al partido y a sus líderes en el poder.

Lo que se ha encontrado en el contexto de la pandemia es que pueden existir mayores incentivos en la alta dirección gubernamental para comprometerse en la resolución de conflictos, debido a la necesidad del MEF de buscar con urgencia recaudación económica vía impuestos, en un contexto recesivo como la que ha originado en el mundo la COVID-19.

Si no hay nuevas inversiones o se detiene el proceso productivo minero por los conflictos no gestionados con prontitud y eficacia, los réditos tributarios también se limitan drásticamente, afectando directamente el gasto social del Estado, en un contexto en el que se necesita subvencionar a muchos sectores especialmente a los más vulnerables.

> Antes del COVID-19, el Estado estaba ausente, no había ningún apoyo en el proceso de negociación, anque también puede ser por falta de iniciativa de la empresa. No era ni intermediario. Su relación con el Estado era a través de la burocracia de los permisos. Ahora el Estado está involucrándose más, están ingresando más a la comunidad para ser mediador de los conflictos. Por la coyuntura del COVID, el Estado está buscando la reactivación económica y busca que las unidades económicas estén activas y también la minería, y para eso, hay que prevenir esos conflictos. El área que está interviniendo con más predominancia es la social del MINEM, descentralizado en todas las regiones y hay una oficina en Huaraz. Antes ni siquiera conocían las oficinas [de la empresa] pero ahora hay mayor acercamiento con ellos [Estado]. (Coordinador/a de Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

Débil articulación intersectorial del sector público para enfrentar los conflictos socioambientales de origen multicausal

El modelo de gobierno estatal fue diseñado tradicionalmente con la idea de que la división de funciones por sectores era la forma eficiente y eficaz de enfrentar los problemas públicos, suponiendo que se podría generar una "solidaridad orgánica" (Durkheim, 1987) que les permitiera complementarse para enfrentar situaciones complejas de orden multicausal.

La realidad de los diversos problemas públicos ha demostrado que esa complementariedad "natural" intersectorial no existe o es sumamente limitada, por lo tanto, las dificultades para coordinar intersectorialmente y buscar soluciones más efectivas requieren de un diseño institucional distinto que supere el tradicional modelo por competencias funcionales.

> Sin embargo, el Estado ha despertado más a través de la PCM para mediar en los conflictos. El Estado vive de minería y con conflictos no se pueden tener impuestos. La PCM ha creado áreas de conflic-

> tos, MINEM tiene una oficina de gestión social, gobiernos regionales tienen áreas de conflicto social. El Estado piensa esta mediación da tranquilidad al inversionista. (Coordinador/a de Relaciones Comunictarias, Proyecto Apumayo, Grupo Aruntani)

Los que sostienen que el haber incluido áreas o direcciones vinculadas a la gestión social de conflictos en el diseño organizacional de entidades o ministerios del aparato público garantiza una intervención coordinada intersectorial debido a la complementariedad de funciones que son estipuladas en la ley, se equivocan.

Según los testimonios recogidos tanto de los propios funcionarios públicos y de los directivos empresariales —mandos medios— que viven directamente las implicancias de dicha forma orgánica estatal, se señala que en los hechos este tipo de intervención de entidades públicas competentes es limitada e ineficaz frente al tipo y a la magnitud de conflictos que se generan en la realidad social peruana. Esto debido a que su ejecución se presenta mayormente atomizada, fragmentada, y, por lo tanto, inadecuada para intentar una resolución de los conflictos que sea medianamente sostenible.

> No están coordinados, cada uno va por su lado. Cuando hay cambio de responsable de áreas de alta dirección, cuando tienen un tema político o cuando lo cuestionan, ahí recién se ponen las pilas; si no, no aparecen. El Estado también anda desarticulado con la Defensoría del Pueblo, quien realiza reportes periódicos. Desde la parte académica y técnica, les tienen más fe a los reportes de la Defensoría. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Minería Coimolache)

Llama la atención que esta limitación en la gestión pública aparezca en la trayectoria institucional gubernamental como una de causas que originan los conflictos —entradas— y en las capacidades administrativas para enfrentarlos —trasformación—: pero no aparece en el nivel de los resultados como mecanismos de gestión necesarios para la mitigación de los conflictos o viabilidad del modelo extractivo.

Por el contrario, en el caso de los directivos el problema de la desarticulación de la estructura gubernamental solo aparece a nivel de los resultados de la trayectoria, y no antes, ni en las causas, ni los factores de gestión. Como conclusión se podría especular que una cosa es saber o ser consciente de que esta dificultad institucional existe —funcionarios públicos—, y otra muy diferente es sentir su impacto negativo en el trabajo que se realiza y en las dificultades que genera para resolver los problemas que se enfrentan cotidianamente —directivos de la empresa–.

La misma lógica se puede aplicar para la población afectada por el modelo extractivo. La gran diferencia es que la comunidad organizada puede protestar públicamente y denunciar las consecuencias de dichos problemas en sus expectativas o modos de vida, y, en consecuencia, podría mitigar sus efectos perversos. Las empresas sin embargo tienen que *bancárselo* o *chantárselo*[42]. En todo caso, buscar los mecanismos formales para manifestarle a la entidad pública competente el perjuicio que le genera esta forma de intervención fragmentada.

Insuficientes incentivos económicos y políticos para inversiones empresariales de largo plazo por factores de inestabilidad sociopolítica en el entorno

Los resultados que pueda alcanzar el modelo extractivo en beneficio del país, pero especialmente en los territorios donde impacta directamente, son necesarios. No solo basta saber de los ingentes recursos que provee al erario público dicho modelo productivo, sino cómo estos realmente se invierten y reconocer que estos efectivamente aportan al desarrollo sostenible de las regiones del Perú. Solo un contexto que haga evidente esos logros podría generar un clima mínimo de confianza en la población y en los territorios donde se explotan

[42] Coloquialismos regionales traducidos como aceptarlo sin murmurar, ni quejarse por la dificultad de superar la regla del "juego de la vida" o para el caso de estudio, "el juego de la burocracia".

dichos recursos, para que tanto el Estado como la empresa puedan visualizar los desafíos que se presentan a continuación.

Se ha encontrado que las empresas mineras que han alcanzado mayor visibilidad por sus buenas prácticas socioambientales han podido hacer inversiones de impacto significativo, no solo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazo. En esta investigación se han mostrado algunos casos emblemáticos al respecto, como Antamina, Quellaveco y Cerro Verde. Sin embargo, la sostenibilidad de este tipo de apuestas se ve afectada y de alguna manera dependerá de la estabilidad política de la región donde se explota el recurso natural en primer lugar y del país, en segundo lugar.

La corrupción en el manejo de los bienes públicos, la pugna de poderes por el control, uso y acceso al canon, el grado de oposición al modelo extractivo por parte de determinadas autoridades elegidas, son algunos de los factores que necesariamente afectan la capacidad de inversión, sobre todo de aquellas empresas que buscan mejorar sus políticas corporativas en favor del desarrollo sostenible.

> La empresa minera donde trabajo es mediana. Como está recién empezando sus operaciones, aún no se puede medir impactos de desarrollo, sin embargo, el equipo de responsabilidad social está apostando por un desarrollo sostenible, no solo infraestructura, educación, salud, ganadería. Del 2008 hasta el 2011 hubo algunos aportes, pero no con un plan de desarrollo sostenible. Han vuelto a comenzar en el 2019, estamos reconstruyendo la confianza, viendo el recumplimiento de los compromisos que habían quedado como pasivos ambientales y sociales. La confianza se gana con proyectos de desarrollo y dialogando. (Coordinador/a Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

En el caso de las empresas que incorporan dicha perspectiva, que apunta principalmente al cuidado del ambiente y la inclusión social, también tienen que pensar en estrategias para el fortalecim1iento de la gobernabilidad regional. La estabilidad política es clave para

evaluar la sostenibilidad de las propuestas que puedan hacer en un clima de paz social.

Sin embargo, en una realidad de inestabilidad social e institucional —que es alta en países como el Perú— algunas empresas optan por retirarse, detener el proyecto o vender sus acciones. Otras más bien evalúan el alcance de sus propuestas, dependiendo del control de riesgos a partir de la evaluación permanente del entorno social en los diversos periodos o momentos del proceso de explotación del recurso natural —desde prefactibilidad hasta cierre de mina— y por supuesto del tipo de relación que hayan construido con las comunidades y el Estado.

En conclusión, dicha opción de política corporativa es siempre riesgosa y en principio será definitivamente *voluntarista* si no se ensambla con procesos de desarrollo promovidos por el Estado, con la participación y apoyo de las comunidades afectadas. Ello dependerá de cómo se vaya construyendo dicho proceso y si el modelo extractivo ha ganado la legitimidad necesaria por su contribución al logro de objetivos sociales y ambientalmente reconocidos, complementándose con el Estado y recibiendo el apoyo "condicionado" de la comunidad.

La microinstitucionalidad que se logre edificar al respecto para otorgarle viabilidad a la industria minera en las regiones donde interviene será fundamental para la continuidad de las inversiones con una mirada, al menos, de mediano plazo.

Insuficientes capacidades del Estado para resolver necesidades básicas de la población que obliga o incentiva a la empresa a sustituirlo en las funciones que le competen

Las evidencias sobre la devolución de recursos públicos no gastados en diversos periodos fiscales, el incumplimiento de los plazos para la construcción de obras públicas —¿de calidad?—, la inoperante burocracia para facilitar con eficiencia procesos de inversión

en proyectos y agilización de trámites necesarios para empresas y ciudadanos, la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas mínimas que la población demanda, la corrupción enquistada en varias de sus espacios de decisión en diversas licitaciones, entre otros, convierten a la estructura de gobierno y los tres poderes del Estado en un sistema débil para llevar a cabo con probidad y efectividad las funciones que le corresponden por ley.

La ineficacia institucional del Estado también impacta fuertemente en varias de las acciones que desea ejecutar la industria minera para lograr el cumplimiento de sus planes de inversión y producción. Si las empresas no invierten de acuerdo con lo planificado se ven obligadas a devolver los recursos económicos no utilizados, esto se convierte en un indicador de alarma pues implica que el proyecto no obtendrá utilidades o las postergará elevando sus costos directos y de transacción.

En ese sentido, su capitalización económica se pone en riesgo y si cotiza en la bolsa de valores, el asunto se podría poner peor para la imagen de la empresa y su búsqueda por atraer nuevas inversiones. Es en ese contexto que pueden entenderse, no justificarse, las razones por las cuales las empresas mineras han intentado, voluntaria e involuntariamente, sustituir al Estado en varias de sus funciones.

> Como el Estado no cumple con su papel, los comuneros piensan que la empresa tiene la obligación de realizar todo lo que no hace el Estado. Mi experiencia con empresas mineras es que estas hacen hospitales, escuelas, carreteras, reservorios, saneamiento, desagüe, alcantarillado; al menos en la empresa donde trabajo, veo que se realizan estos trabajos y significa un gran desarrollo para las comunidades cercanas. Las empresas tienen la capacidad económica para hacer consultorías, hacer buenos expedientes para invertir obras por Impuestos; pero todo coordinando con las mismas comunidades. (Jefe/a de Medio Ambiente, Proyecto Apumayo del Grupo Aruntani)

> Hay condiciones precarias en la comunidad a nivel de educación y no tienen visión de desarrollo. Desde su empresa, Catalina Huan-

> ca quedaron en que la empresa no puede sustituir el rol del Estado. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Proyecto Apumayo, Grupo Aruntani)

Existe un reconocimiento oficial, académico y público de que la empresa no puede reemplazar los roles del Estado, empero este deseo resulta muy difícil de evitar explícita o implícitamente por parte de las industrias extractivas. Si las demandas sociales no son asumidas por parte de las mineras o el Estado en los plazos estipulados de acuerdo con los planes de negocio, los EIA, las mesas de diálogo u otro mecanismo de gobernanza, se pierde la legitimidad y utilidad de dichos mecanismos de gestión. En consecuencia, las inversiones y la ejecución de los proyectos extractivos no son o no serían viables.

En contextos donde las autoridades no pueden cumplir sus funciones en los tiempos estipulados en dichos espacios de negociación, no queda otra opción para la empresa que ejecutar obras y dotar de servicios que el Estado por las razones ya esgrimidas, no ha podido efectuar. En ese sentido, es evidente que los gobiernos de turno no tienen los mismos incentivos que las empresas para llevar a cabo sus responsabilidades.

La burocracia, es entendible, puede ser más lenta en tomarse sus tiempos para poner en marcha las decisiones de inversión que le corresponden, debido a la naturaleza de los procesos legales que no puede soslayar al gestionar bienes públicos. No obstante, cuando este tiempo invertido roza o se emparenta con la negligencia, la corrupción, el interés político partidario o la displicencia, entonces las condiciones para sustituir parte de las funciones que debe cumplir pueden fácticamente ser asumidas, no solo por la empresa, sino también por cualquier otra organización que constate dichas debilidades institucionales en los territorios donde opera. Ejemplos destacables, entre otros, son los casos de las iglesias en la mediación de conflictos o de las ONG en la satisfacción de necesidades básicas o acceso a derechos que las entidades gubernamentales no han logrado satisfacer (Bobadilla, 2016, 2022).

Lo ideal sería que cualquier organización empresarial o de la sociedad civil pueda más bien complementar esfuerzos con el Estado, de acuerdo con ley o a través de cualquier otro mecanismo concertado que la norma no prohíba. Las iniciativas empresariales por lo general se centran en las áreas de influencia directa, y brindan su apoyo a las entidades públicas a través de programas de desarrollo social y protección ambiental.

La capacidad económica propia de las inversiones mineras, especialmente la gran industria, y desde sus políticas corporativas para la gobernabilidad del territorio, aspiran a que se generen cambios sustanciales en las comunidades afectadas y para ello sus modelos y estrategias de gestión desarrollan determinada capacidad logística, equipos técnicos especializados e infraestructura para fines de inclusión y cuidado del ambiente. En ese sentido, "los programas de responsabilidad social [...] se presentan y justifican ante el público no solo como actos de buena fe empresarial, sino como respuestas a Estados que no tienen una capacidad significativa en el desarrollo de programas de bienestar y protección ambiental" (Bebbington, 2013, p. 150).

En dicho entorno es que aparece el dilema sobre el alcance de los roles institucionales que les compete a las corporaciones dentro del marco de la RSC. Parte de los programas de apoyo social de la industria extractiva se dan para apaciguar los cuestionamientos que surgen a raíz del establecimiento de dicho modelo en zonas rurales con altas demandas sociales. Estas son una respuesta inmediata a la ausencia del Estado peruano, que en su trayectoria histórica no ha fomentado ni logrado los cambios sociales que el país reclama y, en particular, para las regiones postergadas en sus necesidades como ciudadanos de una república que decidió políticamente asumir un modelo de gobierno centralista, que en la actualidad todavía no puede superarse.

En ese sentido, la sola presencia de la empresa en diversos espacios rurales la obliga a adoptar, presionada o no, parte de las funciones de los gobiernos regionales y locales, especialmente de aquellos

con debilidades institucionales para gestionar con efectividad los recursos públicos asignados.

> Hay muy poca visión por parte de la comunidad, piden cosas como la carretera, pero eso lo puede hacer el Estado; y la comunidad lo pide. La gerencia social analiza las necesidades de la población, pero ellos piden otras cosas. No se pueden ver resultados porque la propia comunidad no ha querido hacer los proyectos que la empresa puede ejecutar y que responden a sus necesidades. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Proyecto Apumayo, Grupo Aruntani)

Por ello los cuestionamientos al modelo llegan también cuando, luego de pagar los impuestos de ley, las empresas mineras optan, en algunos casos, por disminuir la inversión voluntaria o cambiar el modo en que esta se entrega dentro de sus zonas de intervención; por ejemplo, proyectos de desarrollo en lugar de otorgar dinero en efectivo a la población.

Estos cambios de política corporativa social basada en el enfoque RSC dependen de las condiciones del contexto, ya sea por inestabilidad política o económica, esta última no solo a nivel de país, sino sobre todo cuando los precios internacionales de los metales bajan. Sin embargo, la población afectada exige que estas políticas, acordadas o no, no se modifiquen por considerarlas un derecho y no un esfuerzo complementario a las funciones que el Estado debería cumplir, institucionalizándose informalmente la expectativa de la población sobre el rol de la empresa, que en la práctica se espera que actúe como si fuese una entidad pública. De lo contrario pueden estallar conflictos que podrían o ponen en riesgo toda la inversión extractiva.

De otro lado, las Obras por Impuestos, instrumento legal que utilizan algunas empresas que trabajan dentro de dicha industria, pueden también incrementar la confusión sobre la sustitución de funciones públicas por parte de determinadas empresas, especialmente cuando al final de un periodo fiscal los resultados de la recaudación tributaria muestran una baja por parte de algunas corporaciones, generando alertas o confusión en las dirigencias de la comunidad

afectada o la ciudadanía en general; cuando en realidad estas ya fueron pagadas con antelación a partir de este mecanismo de inversión pública a través del sector privado.

Todavía dicho instrumento legal no se ha posicionado en el sentido común de la población, creyendo que esa obra fue hecha por una entidad pública competente, cuando quien la gestionó y ejecutó fue en realidad el sector privado.

En ese tipo de contextos son las empresas las que se ven incentivadas a ejecutar obras públicas en beneficio de la población. No obstante, en los casos en que las empresas cambian su política corporativa y opten por centrase momentáneamente en el pago de impuestos y ya no en la edificación de cualquier tipo de infraestructura, es posible que los resultados obtenidos no sean los mismos.

Las razones se centran por la inadecuada redistribución del canon, que, en la opinión de los entrevistados del sector público y privado, se lleva a cabo de manera inadecuada; por lo tanto, no genera el impacto social esperado. Caso distinto se da cuando las empresas tienen la administración directa de los recursos y son las encargadas de implementar las obras, mostrando en diversas oportunidades mejores capacidades de gestión para ejecutarlas.

Es preciso destacar que cualquier medio de cooperación directa entre la empresa y el Estado para la ejecución de obras mediante las famosas alianzas público-privadas, sufre también de la desconfianza ciudadana debido a casos notorios de corrupción, algunos de ellos de alto impacto político. Por ejemplo, el caso de la construcción del aeropuerto de Chincheros en la región del Cusco.

El marco institucional y el pobre capital social que sufre el país en general, y en mayor gravedad en algunos territorios del país, juega en contra de los modelos de la gestión pública moderna, que en otros países de América Latina han contribuido notablemente en la calidad de vida de la población, especialmente la más pobre[43].

[43] Se pueden mencionar los casos de la región Antofagasta en Chile, también el Programa Nacional de Minería Alta Ley con participación de diversas instituciones pú-

Presión de las comunidades para resolver en el corto plazo problemas de desigualdad social de origen histórico y estructural

Algunos de los entrevistados sostienen que parte de la población y diversos dirigentes sociales y políticos perciben a la actividad minera como un rubro de producción que no contribuye al desarrollo regional y local. Esto se debe a su asociación, en la mentalidad de un sector importante de la ciudadanía, con el daño al ambiente y la no generación de beneficios equitativos para toda la comunidad, directa o indirectamente afectada.

> La minería es vista como que no contribuye al desarrollo porque se tiene una percepción de la minería irresponsable e informal. Quienes hacen mucho daño es la minería informal, eso es por estadística. Hay mucha información tergiversada de esas mineras informales que han dañado el medioambiente; pero es una preconcepción, aún todavía no se tiene la imagen de una minería responsable. (Coordinador/a Gerencia de Responsabilidad Social y Ambiental, Unidad Minera Pachapaqui de Korea Zinc)

Como señala el entrevistado, la visión negativa sobre la minería se ha posicionado en la gran y mediana industria extractiva formal y paradójicamente no contra la minería a pequeña escala, especialmente aquella que no desea legalizar su actividad económica, pues sus recursos para funcionar pueden provenir de fuentes ilegales, especialmente el narcotráfico.

Cabe destacar que otros sectores de la denominada minería artesanal que han conseguido su formalización como asociaciones o sociedades anónimas, cuentan con un marco legal que orienta su actividad productiva con cánones mínimos de cuidado del ambiente y de impacto social (Bobadilla, 2008).

Esta visión hasta cierto punto sesgada de la gran y mediana minería obedece ciertamente a la historia de los anteriores ciclos mineros

---

blicas y privadas de Chile, y la reducción de la pobreza en municipios mineros de Colombia.

que se originan en el Perú colonial y en la época del gobierno militar con la nacionalización de la industria extractiva en la década de los sesenta, incluyendo el periodo de retorno al sistema democrático en la década de los ochenta.

No hubo cambios sustanciales en materia social, económica y menos en materia ambiental, hasta bien entrado el siglo XXI, producto de las luchas sociales de los movimientos campesinos, indígenas y ecologistas; como se ha venido analizando a lo largo de esta investigación (Monge, 2012).

Si bien es cierto en el país se han generado accidentes socioambientales dentro de la gran minería, además de la herencia de pasivos ambientales de los anteriores ciclos mineros, en los últimos años los organismos de evaluación y fiscalización (OSINERGMIN) han sancionado e incrementado su capacidad de control para evitar daños ambientales en diferentes aspectos como aire, agua, vida silvestre y otros. Por lo tanto, las empresas han tenido que reparar dichos daños y pagar las sanciones pecuniarias correspondientes.

Otra herramienta importante que ha permitido un mejor control preventivo ha sido el monitoreo ambiental participativo; en donde la empresa, la comunidad y los organismos públicos competentes, ayudados por peritos especialistas, permiten una mejor gestión ambiental con evidencias pertinentes que comprueben públicamente que la actividad extractiva no contamina y que respeta los estándares ambientales regulados por la ley.

En aquellas explotaciones de recursos naturales donde estos mecanismos no se llevan a la práctica o son muy irregulares por ausencia de liderazgo y sentido de la responsabilidad de cualquier actor involucrado, especialmente el actor público, se convierten en "caldo de cultivo" para actividades alternativas no formales e inclusive ilegales, que cuentan con la complicidad de dichos actores.

Estos casos pueden ocurrir especialmente en situaciones donde los pasivos ambientales y sociales requieren de un fuerte

compromiso político del Estado y al no contar con este apoyo explícito la comunidad afectada exige resultados inmediatos por daños causados por otras organizaciones extractivas no solo privadas, sino también públicas.

En estas circunstancias la mitigación de los conflictos resulta enormemente complicada por la débil presencia del Estado o por la exacerbación de determinados dirigentes que buscan radicalizar las protestas por diferentes medios legales e inclusive ilegales como la quema y destrucción de infraestructura de alto costo económico, bloqueo de carreteras, secuestro de funcionarios de las empresas, etcétera.

Lo que se viene generando más bien es un clima de desconfianza, que dependiendo del poder político de los actores podría relativizar el alcance de las normas, institucionalizando y generando la percepción de que esta forma de proceder es legítima; pues los canales oficiales e inclusive constitucionales sencillamente no sirven, y podrían ser sustituidos por actos reñidos con la ley. Esto se debe a que la protesta nace de una causa considerada *justa* y la racionalidad de los actores se orienta con la lógica "del fin justifica los medios"[44].

[44] Por ejemplo, los acontecimientos acaecidos en la región de Áncash con la empresa Antamina en noviembre de 2021, en Ayacucho con las minas Apumayo en octubre de 2021 y Hochschild en noviembre de 2021, donde diversas empresas mineras fueron acusadas de incumplir la ley y por lo tanto la reacción de la comunidad ha sido destruir la infraestructura. La reacción del Estado, no solo en el actual gobierno, sino como práctica común en diversos gobiernos, especialmente en el presente siglo, evidencian la ambivalencia, abdicación y contradicción de posiciones de las entidades gubernamentales para ejercer su autoridad y hacer cumplir las normas establecidas para estos casos, ya sea porque la empresa efectivamente trasgredió las normas o porque la comunidad más allá de sus justos o injustificados reclamos, usó la fuerza como recurso para hacerse escuchar. Ello demuestra que la trayectoria pública en la gestión de conflictos socioambientales no está sujeta a la institucionalidad que las leyes exigen en un Estado de derecho y democrático, sino que, debido a su débil presencia o su incapacidad para prever los conflictos, los grupos afectados normalizan actos reñidos con la ética y la legalidad. Esto también sucedió en la época de Fujimori, que favoreció diversas inversiones privadas a cambio de *coimas* o favores políticos.

Para evitar este tipo de situaciones extremas, algunas empresas usan tácticas *efectistas* como la entrega de dinero o la donación de bienes a determinadas familias o grupos en particular, donde su cantidad dependerá exclusivamente de las negociaciones directas entre dirigentes comunales y directivos empresariales.

Estas alternativas podrían afianzar las tradicionales prácticas populistas, clientelares y asistencialistas propias de la estrategia política de diversos gobiernos dictatoriales e inclusive democráticos que, a través de estos medios, buscaron ganar la fidelidad de los electores y, particularmente, en las zonas rurales, produciendo relaciones de tutelaje que a la larga limita el desarrollo de la ciudadanía y el fortalecimiento de una cultura democrática, sin paternalismos y dependencias de ningún tipo (Duschatzky, 2000).

> En Catalina Huanca rehuían a los proyectos sociales, en vez de eso daban dinero en *cash* a la comunidad, pero no hicieron proyectos, y al final le robaron el dinero. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Proyecto Apumayo, Grupo Aruntani)

> La empresa privada necesita un sinceramiento y un desarrollo de su gestión social que permita que una mirada de desarrollo y no solamente del beneficio empresarial, en el sentido que se quiere sacar adelante un proyecto, y se hace lo que sea para sacarlo, sin tomar en cuenta el costo social que implique. Por ejemplo, la empresa a veces para sacar adelante el proyecto ha dado dinero o beneficios, y eso genera que luego haya extorsiones de los líderes, si no me das tal cosa, yo te hago un paro, te hago un conflicto. Hay que tener en cuenta que estos comportamientos deben cambiarse y es difícil porque ya están institucionalizados. (Coordinador/a Relaciones Comunitarias, Minera Coimolache)

Qué efectos puede producir este tipo de tácticas asistenciales en la relación comunidades y empresa. Según los testimonios de mandos medios de empresas mineras presentados: la subordinación o no priorización de propuestas vinculadas al desarrollo sostenible. Esto en los hechos puede generar efectos perversos no esperados

para la empresa, que oscilan entre el uso inadecuado de ese dinero que no refuerza el desarrollo comunitario, hasta prácticas de chantaje si la empresa decide no continuar con estas acciones.

Algunos entrevistados sostienen que es muy difícil no utilizar este tipo de medios, pues desde el inicio de las actividades en la fase de exploración y especialmente en la fase de explotación, la comunidad exige una *servidumbre* por derecho a pasar por el territorio comunal para transportar personas o insumos a los campamentos mineros.

Las cuotas por servidumbre pueden oscilar en cantidades que la empresa considera justas en una relación típica de mercado, hasta cantidades que superan ampliamente los costos calculados por la empresa generando impases para el normal desenvolvimiento de sus actividades. Inclusive se han recogido testimonios de algunos directivos que es una práctica común desconocer el monto inicial acordado y luego de un tiempo arbitrariamente aumentarlo sin una justificación válida que lo sostenga.

También se ha encontrado que han existido acuerdos por derecho al pase por el territorio comunal con valores económicos por debajo de lo que otras empresas pagan, principalmente las nuevas explotaciones mineras de gran envergadura. Esto genera conflictos especialmente para la mediana minería que ya operaba con anterioridad. En ese sentido, el contrato primigenio que firmó la empresa con la comunidad se desconoce, generándose dificultades económicas para responder a la nueva demanda, que la empresa por su capacidad económica no puede solventar. En este tipo de desacuerdos el Estado no interviene, pues son contratos entre privados y tampoco dichos mecanismos están regulados por la ley.

Dar donaciones económicas voluntarias como política de la empresa también puede generar conflictos entre comunidades, pues entre las mismas se puede percibir tratos desiguales sobre los beneficios acordados y, por otro lado, produce tensiones entre líderes comunales, dado que se pueden presentar conflictos por

intereses y de beneficio particular que favorecen más a unos en desmedro de otros.

En principio y ahora sí, de acuerdo a las normas establecidas, las empresas más bien deben fomentar políticas y estrategias de gestión social orientadas a fortalecer las capacidades productivas, organizativas, educativas y el mejoramiento de los hábitos basados en prácticas saludables a nivel familiar y comunal, entre otros temas. Esto en principio debería complementarse con las políticas y programas que promueve el Estado en sus diferentes niveles de gobierno.

En el caso peruano y según lo recogido en los testimonios, las acciones orientadas al desarrollo deben convivir con las tácticas asistencialistas, pues la empresa es percibida como una organización lucrativa y de relativa legitimidad. Esta relación de conveniencia se afianza aún más por la débil presencia y capacidad para invertir con calidad y de manera oportuna de las entidades públicas competentes.

El impacto que pueden generar las empresas extractivas en las comunidades depende de la inversión social que estén dispuestas a realizar, así como también del modo en el que lo hacen. En este sentido, las empresas conciben como una acción sensata invertir voluntariamente en sus áreas de influencia siempre y cuando el contexto sociopolítico se los posibilite y exista una mayor predictibilidad sobre el impacto futuro de dichas inversiones. Asimismo, estos probables impactos pueden ser favorables si en el proceso en que se otorgan las inversiones económicas, sea para el desarrollo o la asistencia, se mantiene el diálogo permanente empresa-comunidad, mecanismo en el cual coinciden varios de los entrevistados, pues es un medio muy valioso para construir y ganar algún grado de confianza, especialmente con los dirigentes.

El diálogo constante entre las partes implicadas genera confianza. La confianza entre los actores se gana a través de la materialización del diálogo que se visibiliza en proyectos de intervención directa, tanto en infraestructura como en el desarrollo de

capacidades productivas, en un marco de relación permanente y de cooperación con la población afectada.

> [...] consideran que la minería sí trae desarrollo a las comunidades donde está, pero cree que las comunidades deben trabajar más con la empresa. (Jefe/a de Medio Ambiente, Proyecto Apumayo, Grupo Aruntani)

Las condicionantes que abonan negativamente en la imagen de la industria extractiva, especialmente la de gran escala, tiene su origen en el tipo de relación que las empresas construyen y los problemas de comunicación que emergen alrededor de la misma. Dichos problemas también provienen de las responsabilidades compartidas con los gobiernos locales, ya que estos tampoco trabajan el tema comunicativo con la población.

Por lo general, el temor sobre la presencia minera se da en la etapa inicial del proyecto. En ese sentido, es durante la exploración que las empresas y los gobiernos locales deberían empezar a trabajar en conjunto con el fin de brindar las condiciones necesarias para que, a futuro, durante el proceso de operación, no surjan malentendidos o desacuerdos en relación con los reales efectos e impactos que genera esta actividad productiva.

La comunicación y las relaciones permanentes entre las áreas de gestión social de las empresas y los representantes de las comunidades son sumamente importantes pues, "Las localidades mineras suelen ser las más alejadas del ámbito de acción del Estado, las más rurales y las que peores condiciones de vida tienen, por lo que, ante la presencia de una mina, obtienen un interlocutor que antes no tenían" (Barrantes, Zárate y Durand, 2005, p. 73). Sin embargo, las empresas cuando ocupan un lugar dentro del área de influencia de las comunidades no necesariamente asumen el rol de interlocutor, lo cual puede generar que el vacío de representación, que ya se presentaba desde antes de su llegada, se siga acentuando.

Ello puede generar desencuentros y confrontaciones entre empresa y comunidad. En estos contextos es necesario que se construyan espacios de diálogo con las áreas de influencia en las que se solicita también la participación de los municipios, de acuerdo con sus áreas competentes. Asimismo, también es sumamente relevante iniciar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo de las comunidades como las ONG ecologistas, por ejemplo, debido a que este tipo de organizaciones velan por los derechos de las poblaciones y el cumplimiento de los compromisos asumidos en espacios de gobernanza multiactor.

Construir puentes de diálogo transparentes y que obliguen a rendir cuentas sobre los acuerdos, si bien no garantiza que no se produzcan conflictos en el futuro, sí permite que haya un reconocimiento entre los actores, sus posiciones frente a la minería y el desarrollo, y las expectativas sobre los beneficios reales de la actividad a la población y al desarrollo regional.

A pesar de que en diversos momentos del proceso de explotación minera los contextos sociopolíticos no son favorables, los representantes de las empresas sostienen que el trabajo que se realiza tiene la potencialidad de contribuir al desarrollo en las regiones. Sin embargo, los entrevistados también reconocen la insuficiencia de las políticas de desarrollo social en algunas empresas, pues la realidad económico-financiera no es la misma para todas las mineras, por lo tanto, no se pueden garantizar inversiones en el ámbito social considerables o de gran envergadura para el cambio en las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas. En ese sentido, algunas empresas con menor capital económico para inversiones sociales no tienen otra opción que esperar que con los impuestos y el canon que aportan se pueda contribuir a disminuir las brechas de desigualdad.

En estos casos, para dichas empresas y también para las que tienen capital financiero considerable orientado a temas sociales, se espera que las responsabilidades para frenar la pobreza y la

vulnerabilidad sean compartidas con el Estado y, así, esa imagen se posicione en las creencias y expectativas de la población.

> Por qué la industria extractiva no genera desarrollo, es una responsabilidad compartida. Se ha observado en los varios proyectos de energía, que no se genera desarrollo, por ejemplo, en la zona del Bajo Urubamba, hay casos de comunidades que no tiene ni agua ni desagüe. Eso pasa por varias responsabilidades: la empresa por no acompañar y asesorar a las municipalidades, el Estado por no asesorar a la municipalidad, la municipalidad por no prepararse mejor ni gestionar bien las inversiones (también hay indicios de corrupción, sería necesario investigar más), la comunidad por no priorizar adecuadamente sus proyectos (las propias comunidades priorizan estadios y no priorizan el agua), a veces piensan que el dinero siempre va a estar ahí, falta mayor participación ciudadana. Yo creo que la empresa te genera la oportunidad, como dice, nosotros ayudaremos en ese tema, pero no es responsabilidad nuestra, ahí deben liderar las municipalidades, tanto los gobiernos locales, regionales, con el soporte nacional, pues es su responsabilidad, ellos les están ayudando, ellos deben hacer la adecuada distribución de fondos y gastos. (Coordinador/a de Relaciones Comunitarias Lote 67, Proyecto Camisea, REPSOL)

La labor de responsabilidad corporativa que realizan las empresas, como se ha venido mencionando, tiene el fin de construir un panorama social en el que no se generen conflictos por la labor extractiva y en el que, a su vez se produzcan beneficios sostenibles en las áreas de influencia directa e indirecta.

Los representantes de las empresas opinan que, si bien esa es la razón principal de su quehacer, sin la complementariedad del Estado dichos esfuerzos en los hechos resultan parciales y en muchos casos estériles. Las propuestas al caer bajo el control en un solo sector, ya sea la empresa o el Estado, no son sostenibles y, por lo tanto, no se puede esperar un impacto considerable que contribuya al desarrollo regional y territorial.

Una intervención con fines sociales por parte del Estado y la empresa que no esté basada en una estrategia de cooperación deliberada mediante planes de desarrollo concertado y programas presupuestales multisectoriales orientado a resultados, por lo tanto, atomizada, dispersa y de corto plazo, genera también las condiciones para que las empresas tengan la imagen de que sustituyen las funciones públicas. La realidad de las áreas de influencia directa en las que inician sus operaciones como industria extractiva —supuestamente moderna y socialmente responsable— es de un entorno con condiciones precarias que se evidencian en centros de salud deficientes, escuelas sin el equipamiento necesario para brindar una enseñanza de calidad, sin luz eléctrica, ni sistemas de agua y desagüe, sin empleo, entre otras necesidades no resueltas.

En dicho contexto las empresas se ven obligadas a intervenir en la solución de problemas públicos, pero con bienes y recursos privados, generando la percepción que el nuevo responsable para resolver dichos problemas es el nuevo "vecino rico" y si no lo hace, por más que cumpla con sus obligaciones tributarias y ambientales, es considerada una organización que se enriquece a costa de los recursos de los pobladores que habitan dicho territorio por generaciones. Como son bienes públicos concesionados, la comunidad cree que la empresa tiene el deber de asumir dicha responsabilidad, influyendo directa o indirectamente en el debilitamiento institucional del modelo extractivo, cuando en la ley y en los hechos los roles tanto del Estado como de la empresa son complementarios y no deben ser confundidos ni implícitamente sustituidos.

La sustitución fáctica de funciones del Estado por parte de la empresa es un desafío para superar nuevamente desde una lógica de cooperación interinstitucional, para dar cabida a una responsabilidad compartida entre ambos sectores de acuerdo a roles y reglas claras en consenso con todos los actores afectados por el modelo.

La empresa por su capacidad administrativa y logística puede generar oportunidades de desarrollo, mientras que el Estado debe liderar el proceso con el otorgamiento de facilidades y escenarios propicios para que la inversión se desarrolle en el marco de un control de riesgos, donde los actores gubernamentales y de la sociedad civil estén preparados para ejercer y asumir su rol de mediador y vigilante, respectivamente.

La construcción de un liderazgo estatal debe fortalecerse desde un trabajo conjunto en diferentes espacios de representación oficial, como las mesas de diálogo en sus diferentes acepciones. En ese sentido, la comunicación entre las distintas áreas de los gobiernos sumadas a los diagnósticos impulsados por las empresas permite establecer una línea prioritaria sobre las necesidades que demanda la población, y con ello establecer un rumbo para la inversión privada y pública integrada e integral.

Entre los retos con los que lidian tanto las empresas como el Estado está la identificación de las demandas prioritarias de la población. Las complicaciones que surgen alrededor de dichas demandas son originadas porque la población afectada presenta sus reclamos desde posiciones e intereses individuales y fragmentados que hacen muy difíciles las negociaciones, pues las expectativas son dispersas y muchas de ellas no contemplan el marco legal. Por lo tanto, los procesos que subyacen para poner en marchas los acuerdos y lograr resultados son bajo expectativas de corto plazo.

En ese sentido, la mayoría de los entrevistados públicos y privados son conscientes de que las comunidades no están organizadas en un solo frente, con una línea de demandas previamente establecidas. Por el contrario, cuando van a negociar saben que se encontrarán con un bagaje de opciones y posturas que están en constante tensión entre los representantes del territorio donde se ubica la explotación minera.

Estas condicionantes dificultan la promoción del desarrollo, ya que los conflictos de intereses y la búsqueda de mayores beneficios para determinadas colectividades hacen que, en ocasiones, la

población afectada por el modelo se organice en diferentes frentes, coaliciones y grupos de interés que se transforman en disputas para lograr sacar el mayor provecho posible de la riqueza que genera la minería, con una expectativa de beneficio inmediato.

La ausencia de una mirada de desarrollo local en estos contextos por parte de determinados dirigentes o colectivos evidencia la incapacidad de articular las demandas concretas en esos procesos de desarrollo, para limitarse a la resolución de necesidades particulares, principalmente económicas. En estas situaciones descritas, las mesas de diálogo y concertación son una alternativa indispensable para ayudar a esclarecer y debatir sobre las propuestas que ayuden a enfrentar los reales problemas sentidos por la población, que la mantienen por generaciones en condiciones de exclusión y vulnerabilidad.

Es evidente que dichos problemas no se resuelven con prácticas asistenciales o con dinero entregado a las manos de los dirigentes o las familias afectadas, sino con políticas, programas y proyectos que permitan superar las estructuras e instituciones, formales e informales, sociales, económicas y políticas que originan la pobreza y la exclusión: ausencia de mercados y cadenas productivas inclusivas, servicios de salud y educación precarios o inexistentes, cultura antidemocrática y poco respeto a la ley e incapacidad del Estado para hacerse presente oportunamente en la resolución, pero sobre todo en la prevención de conflictos socioambientales.

Ejemplos de esfuerzos que apuntan al desarrollo sostenible existen desde la iniciativa empresarial, que dada su capacidad de gestión pueden contribuir directamente en el desarrollo de las regiones, pero complementándose con el Estado. Estas tienen la posibilidad de construir alianzas con organizaciones privadas o no gubernamentales con las que comparten intereses similares sobre la promoción del desarrollo. Uno de estos casos es el de Antamina que ha tenido un rol clave en la generación de desarrollo en Áncash. La empresa por iniciativa propia ha entablado

proyectos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), órgano que ha cumplido el rol de medir el impacto que genera la empresa en el desarrollo. En los últimos años se han generado resultados positivos al presentar mejoras en el IDH del área de influencia de la empresa.

> El IDH de Antamina ha mejorado más en comparación a otras las regiones. En el reporte de IDH a nivel nacional, Áncash está en el medio, ¿por qué? Áncash está sumida en la corrupción, ahora está un poco mejor; es una región fraccionada, con tejido social muy débil y enfrentamiento entre la costa y la sierra; el corredor sur ha mejorado de cierta manera por Antamina, pero ha sido igual para otras zonas y estuvieran más abajo (en el ranking de IDH) como Cajamarca, si no fuera por la inversión minera. (Superintendente/a Gerencia de Desarrollo Sostenible, Antamina)

Antamina ha contribuido positivamente en el desarrollo de la región Áncash. Parte de los programas de responsabilidad social promovidos por la empresa, como en el caso en mención, han tenido la característica de anticipar y disipar los conflictos, puesto que han tenido un rol importante al ocupar los espacios de debate público sobre el desarrollo (Bebbington, 2013). Sin embargo, los resultados en torno al desarrollo no son equitativos en toda la región debido a que en las áreas en las que Antamina ha tenido menor influencia, el Estado no ha sabido articular líneas programáticas de desarrollo. En consecuencia, las brechas de desigualdad y la fragmentación socioespacial tienden a acrecentarse.

Los resultados en el impacto de las regiones tenderían a ser positivos si los gobiernos de turno supiesen aprovechar de manera adecuada las oportunidades que generan las industrias extractivas. El proceder en la comunicación y la gestión de las empresas en circunstancias como las expuestas ponen a estas en una posición ambigua, pues si bien buscan tener cierto control sobre las zonas en las que se encuentran "también son muy tajantes al decir que no desean convertirse en un cuasi-estado, puesto que esto

atrae más visibilidad de la que querrían normalmente" (Bebbington, 2013, p. 148). Es decir, el hecho de exponerse más de lo debido puede generar que la población construya una idea sesgada sobre su presencia al concebirlas como reemplazantes del Estado, cuando estas en sí mismas deberían ser acompañantes del proceso de desarrollo impulsado por los gobiernos en sus diferentes niveles.

Coincidencias y diferencias entre Estado y empresa en los factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo

Comparativamente, los factores que, desde la percepción de los representantes de las empresas, han influido a que las industrias extractivas, en especial la actividad minera, no puedan ser una palanca para el desarrollo han mostrado similitudes y diferencias, tal como se muestra en la Tabla 19.

Por un lado, se percibe que desde el Estado la incapacidad de gestión de las autoridades regionales, provinciales y distritales, así como también la corrupción que se inmiscuye en las diferentes instancias de representación, son los principales factores que impiden que la minería genere desarrollo en las regiones.

Por otro lado, desde las empresas se señala que la ineficiente distribución que hace el Estado sobre los recursos, por lo general mediante impuestos, y la indiferencia o el poco interés de determinadas organizaciones mineras por involucrarse en el desarrollo a una escala micro, meso y macro regional influyen también en que no se den los impactos esperados en el desarrollo. Asimismo, los entrevistados de las empresas resaltan el riesgo que puede implicar en sus operaciones que estas sustituyan al Estado en sus funciones. Respecto a ello, se propone que el desarrollo sea abordado en coordinación entre ambos frentes.

Tabla 19. Comparación de la trayectoria Institucional pública y privada referida al Momento 3. Factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo-Salidas

Variable: modelo extractivo y desarrollo regional	
Estado	**Empresa**
1. Débiles capacidades de gestión institucional del aparato público que limitan la efectividad de la inversión - Intereses políticos en la distribución del canon - Disputas por el canon - Inversiones que no responden a las necesidades de la población - Débiles capacidades técnicas y profesionales para ejecutar la inversión con efectividad - La corrupción institucionalizada	1. Debilidad institucional y del capital social que influyen en la capacidad de gestión del Estado - El uso inadecuado (inversión y distribución) de los recursos provenientes del canon - Insuficientes y deficientes capacidades técnicas para la inversión de recursos provenientes del canon - El uso o aprovechamiento político de grupos e intereses opuestos al modelo minero para beneficiarse económica y electoralmente a la luz de la ineficiencia del aparato público

2. Modelo de desarrollo basado en el paradigma económico–productivo - Tensiones entre la mirada económica-productiva y la mirada social y ambiental - La normativa pública como refuerzo del modelo económico-productivo - Posibilidades y límites para superar el paradigma económico-productivo y la "maldición de los recursos naturales" 3. Ausencia de una visión de desarrollo de largo plazo por parte de la empresa* - El desarrollo territorial como enfoque alternativo a la mirada cortoplacista de las empresas - Débil institucionalidad del territorio limita las inversiones de largo plazo	2. Débiles incentivos económicos y políticos para que las empresas incorporen una mirada de desarrollo sostenible impulsada (o liderada) por el sector minero desde una visión de largo plazo* - La ausencia o débil presencia del Estado en la prevención y resolución de los conflictos socioambientales - Ineficacia de los funcionarios e inestabilidad de estos para gestionar con eficacia los conflictos socioambientales - Débil articulación intersectorial del sector público para enfrentar los conflictos socioambientales de origen multicausal - Insuficientes incentivos económicos y políticos para inversiones empresariales de largo plazo por factores de inestabilidad sociopolítica en el entorno - Insuficientes capacidades del Estado para resolver necesidades básicas de la población que obliga (o incentiva) a la empresa a sustituirlo en las funciones que le competen - Presión de las comunidades para resolver problemas de desigualdad social de origen histórico y estructural en el corto plazo

Notas:
* Coincidencia entre el Estado y la empresa.
El resto de los ítems corresponden a las particularidades de cada uno de estos actores.
Fuente: Entrevistas realizadas. Elaboración propia.

Transversalmente a ello, el modelo extractivo que proponen muchas empresas deja relegado a enfoques alternos de desarrollo que no conciben a la acumulación de capital como el fin último. El desarrollo llevado a la práctica por la mayoría de las empresas da cuenta que su repercusión sobre la población se da de manera diferente y

variante según el nivel de interés que muestra la empresa y la capacidad de gestión del Estado.

La crítica en estos casos se basa en que el debate no pasa por la promoción de capacidades individuales y la concepción de variables territoriales, sino que se apuesta por un camino que, a pesar de sus logros en los últimos años en términos de reducción de la pobreza, no posibilita del todo el desarrollo de alternativas productivas independientes a la actividad minera.

Para finalizar el capítulo sobre los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas a los funcionarios públicos y directivos de las empresas mineras, se presentan a continuación las tablas 23 y 24 que buscan resumir las variables y factores encontrados desde la experiencia y conocimiento de dichos actores públicos y privados en los tres momentos que caracterizan las trayectorias institucionales vinculadas a la gestión de los conflictos socioambientales.

A continuación, se presenta el capítulo correspondiente a las conclusiones del estudio. En este capítulo se responde a las interrogantes y motivaciones de la investigación planteadas en la etapa de diseño; así como el aporte en conocimiento, y las interrogantes o líneas de investigación futuras para proseguir en la profundización de este tipo de problemática.

Tabla 20. Cuadro resumen. Trayectorias institucionales y procesos de aprendizaje público en la gestión de conflictos socioambientales: La mirada de los funcionarios gubernamentales y directivos de las empresas mineras

<table>
<tr><th colspan="6">TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DEL ESTADO FRENTE A CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES</th></tr>
<tr><th>Momento 1: Entradas</th><th colspan="2">Momento 2: Transformación</th><th colspan="3">Momento 3: Salidas</th></tr>
<tr><th>FACTORES QUE ORIGINAN LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES</th><th colspan="2">FACTORES VINCULADOS AL FUNCIONAMIENTO O CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA</th><th colspan="3">FACTORES VINCULADOS A LOS RESULTADOS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Débiles capacidades para invertir los excedentes mineros en el desarrollo de las comunidades impactadas.
Desarticulación del sector público para enfrentar problemas complejos multicausales como son los conflictos socioambientales.
(sigue en página siguiente)</td><td rowspan="2">Lineamientos, políticas y normas que regulan y orientan la gestión de conflictos</td><td rowspan="2">Mejoras o incremento de la capacidad reguladora y fiscalizadora por la normativa ambiental y social.
Burocracia y procedimientos medianamente efectivos para la gestión de conflictos.
La necesidad de un sistema articulado y coordinado para la gestión de conflictos sociales y ambientales.
Limitaciones en el consenso político y confianza para la implementación de las políticas, lineamientos y normas en la gestión de conflictos socioambientales.</td><td>Mecanismos de gestión que posibilitan la resolución de los conflictos socio ambientales</td><td colspan="2">Espacios de diálogo multiactor desde la mirada del sector público.
Seguimiento y cumplimiento de acuerdos.
Capacidades estatales para reconocer los intereses en juego en los conflictos socioambientales.
Nueva burocracia ambiental. Cambios en el aparato público.</td></tr>
<tr><td>Factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo</td><td>Débiles capacidades de gestión institucional del aparato público que limitan la efectividad de la inversión.</td><td>Intereses políticos en la distribución del canon.
Disputas por el canon.
Inversiones que no responden a las necesidades de la población.
Débiles capacidades técnicas y profesionales para ejecutar la inversión con efectividad.
La corrupción institucionalizada.</td></tr>
</table>

(continuación) Legislación ambiental inadecuada para la prevención de conflictos. Débil representatividad social de la población que limita la capacidad estatal de mediar en los conflictos. Contaminación del ambiente y pasivos ambientales. Inadecuados canales de comunicación y consulta entre entidades gubernamentales competentes y población afectada.	Organización para la gestión de conflictos	Organización (multi) sectorial y descentralizada. Desarticulación entre instancias u organizaciones estatales. Ausencia de un enfoque preventivo en la organización y gestión del conflicto socioambiental. Influencia de la inestabilidad política en la efectividad de la gestión pública del conflicto socioambiental.	Factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo	Modelo de desarrollo basado en el paradigma económico-productivo.	Tensiones entre la mirada económico-productiva y la mirada social y ambiental. La normativa pública como refuerzo del modelo económico-productivo. Posibilidades y límites para superar el paradigma económico-productivo y la "maldición de los recursos naturales". Ausencia de una visión de desarrollo de largo plazo por parte de la empresa. El desarrollo territorial como enfoque alternativo a la mirada cortoplacista de las empresas. Débil institucionalidad del territorio limita las inversiones de largo plazo.
	El proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos.	La toma de decisiones en el modelo de gestión por competencias funcionales. Efectos de la desarticulación del modelo de gestión pública en la toma de decisiones.			
	Estrategias y herramientas para la gestión de conflictos socio ambientales.	Alcances y límites de la estrategia de coordinación interestatal. Estrategia de diálogo y las mesas como herramienta de gestión de conflictos. Las estrategias y herramientas de comunicación en la gestión de los conflictos. Debilidad o ausencia de una estrategia preventiva por parte del Estado.			

Fuente: Entrevistas realizadas. Elaboración propia.

Tabla 21. Cuadro resumen. Trayectorias institucionales y procesos de aprendizaje público en la gestión de conflictos socioambientales: La mirada de los funcionarios gubernamentales y directivos de las empresas mineras

TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS MINERAS FRENTE A CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES				
Momento 1: Entradas	**Momento 2: Transformación**		**Momento 3: Salidas**	
FACTORES QUE ORIGINAN LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	FACTORES VINCULADOS AL FUNCIONAMIENTO O CAPACIDADES DE GESTIÓN PRIVADA		FACTORES VINCULADOS A LOS RESULTADOS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN PRIVADA DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	
Compromisos sociales no cumplidos por las empresas mineras. Contaminación del ambiente y pasivos ambientales. Uso político e Intereses particulares sobre el tema ambiental. Estado ausente o ineficiente en la prevención de conflictos socio ambientales.	Lineamientos, políticas y normas que regulan y orientan la gestión de conflictos	Normativa ambiental y social de avanzada consolidando los procesos de participativos, de diálogo y fiscalización. Excesiva burocracia, limitada fiscalización, débil comunicación y desconfianza frente al cumplimiento de la normativa ambiental y social. Impulso de lineamientos, políticas y estrategias corporativas para buenas prácticas (relacionamiento y diálogo, transparencia, rendición de cuentas) en la gestión de conflictos socioambientales.	Mecanismos de gestión que posibilitan la resolución de los conflictos socio ambientales	Gestión multiactor en espacios de gobernanza. Construcción de relaciones de confianza entre las empresas mineras con la población afectada. Gestión social con enfoque de desarrollo territorial y comprensión integral del conflicto socio ambiental. Inversión social para el desarrollo.

Débiles e inadecuados mecanismos de comunicación entre la empresa y la comunidad. Inadecuado enfoque de gestión social o de responsabilidad social corporativa	Organización para la gestión de conflictos	Estructuras organizacionales en las empresas mineras para el relacionamiento con las comunidades y gestión de conflictos socioambientales.	Factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo	Débiles capacidades de gestión del Estado.	El uso inadecuado (inversión y distribución) de los recursos provenientes del canon. Insuficientes y deficientes capacidades técnicas para la inversión de recursos provenientes del canon. El uso o aprovechamiento político de grupos intereses opuestos al modelo minero para beneficiarse económica y electoralmente a la luz de la ineficiencia del aparato público.
	El proceso de toma de decisiones en la gestión de conflictos.	Alcance de la toma de decisiones que involucra a diversas áreas de la empresa. Toma de decisiones de acuerdo a magnitud del conflicto. Mayor importancia de las gerencias sociales en la toma de decisiones.			

(ídem) (Débiles e inadecuados mecanismos de comunicación entre la empresa y la comunidad. Inadecuado enfoque de gestión social o de responsabilidad social corporativa)	Estrategias y herramientas para la gestión de conflictos socioambientales.	Estrategia del diálogo transparente y permanente basado en procesos. Herramientas de gestión social: sistemas de información y compromisos sociales. Estrategias de comunicación corporativa para prevenir y controlar los conflictos. Estrategias de judicialización del conflicto socioambiental.	*(ídem)* (Factores que impiden que la minería sea una palanca de desarrollo)	Débiles incentivos económicos y políticos para que las empresas incorporen una mirada de desarrollo sostenible impulsada por el sector minero desde una visión de largo plazo.	Ausencia o débil presencia del Estado en la prevención y resolución de conflictos. Ineficacia de los funcionarios e inestabilidad de los mismos en sus puestos para enfrentar y resolver los conflictos. Débil articulación intersectorial que no permite enfrentar integralmente el origen multicausal de los conflictos. Insuficientes incentivos económicos y políticos para inversiones empresariales de largo plazo por condicionamiento y contingencias de corto plazo en el entorno. Insuficientes capacidades del Estado para resolver necesidades básicas de las poblaciones que obliga o incentiva a las empresas a sustituirlo. Presión de las comunidades hacia la empresa para resolver desigualdades históricas y estructurales en el corto plazo.

Fuente: Entrevistas realizadas. Elaboración propia.

Capítulo 6
Conclusiones

Este capítulo contiene las principales conclusiones de la investigación. En él se responde a las interrogantes que orientaron la investigación, sobre la base de los cuatro casos estudiados desde la literatura académica producida en el actual ciclo minero iniciado en la década de los noventa, y el recojo, sistematización y análisis de la información obtenida a partir de las entrevistas a funcionarios públicos y directivos de las empresas mineras. Finalmente, se plantean preguntas para futuras investigaciones que contribuyan a un mayor entendimiento y profundización de esta temática.

Conclusiones principales desde las interrogantes y motivaciones de la investigación

Como se señaló en los capítulos iniciales, la pregunta principal que motiva la curiosidad científica del estudio se centra en analizar las trayectorias institucionales de entidades públicas competentes y empresas mineras en la gestión de conflictos socioambientales. El objetivo es conocer las respuestas de estas organizaciones y sus esfuerzos por mitigar o evitar el escalamiento de estos.

Se quiere conocer, entonces, las brechas entre los roles formales y esperados de estas entidades y las capacidades de gestión que efectivamente pusieron en práctica para enfrentar dicha problemática en un contexto donde históricamente la minería venía siendo un medio clave para conseguir recursos fiscales, pero cuyos réditos no necesariamente impactaron en el desarrollo de los sectores más vulnerables y excluidos del país.

Con el *boom de los commodities* a inicios de los noventa, el contexto de la minería cambia, pues las externalidades negativas no esperadas del modelo extractivo generados por las grandes inversiones mineras —incentivadas y promovidas por las políticas económicas neoliberales del gobierno de Fujimori— traen respuestas organizadas de grupos afectados directa e indirectamente.

Estos movimientos o grupos sociales se alimentan de los discursos ambientalistas producidos y difundidos desde algunos países europeos, que a partir de la década de los setenta pero principalmente en los ochenta, originan nuevas sensibilidades y un grado de conciencia crítica que va desde la oposición más radical a la industria minera hasta la que acepta la explotación de los recursos naturales pero con diversas condiciones legales y de control sobre el ambiente y la capacidad de negociación política de los actores afectados en determinado territorio.

Para entender estos cambios y conocer las trayectorias institucionales con mayor profundidad se plantearon tres preguntas específicas. Las dos primeras referidas a las capacidades de gestión pública y privada para enfrentar la problemática del conflicto desde su rol institucional y si incrementan o no la efectividad de sus intervenciones.

Las respuestas evidenciaron, por un lado, la relación Estado-empresa y sus mecanismos de cooperación y las tensiones que se derivan de esta; y por otro, la relación que construyen con las comunidades afectadas y su capacidad para convencerlas sobre las ventajas económicas del modelo extractivo desde una perspectiva social y ambientalmente responsable.

La tercera y última pregunta específica hace referencia a los mecanismos de gestión que resultaron más eficaces para ambos actores que en proceso terminan institucionalizando las mejores prácticas de intervención que en mayor o menor medida permiten la resolución de los conflictos con relativa sostenibilidad.

Una información que inicialmente no estuvo contemplada en esta pregunta pero que decantó como una respuesta importante de los entrevistados desde la perspectiva de los cambios institucionales fue por qué finalmente la minería no se convierte en una palanca para el desarrollo de las regiones donde se explotan los recursos y cuáles son los factores que explican su limitada viabilidad social.

Finalmente, se analiza el nivel de validación de la hipótesis que orienta la investigación en concordancia con los hallazgos obtenidos; y en qué aspectos esta ha sido superada con la información que demuestra alcances distintos a los esperados. Producto de este análisis se plantean preguntas para futuras investigaciones.

Trayectoria institucional público-privada en la gestión de conflictos socioambientales: factores estructurales que condicionan la mitigación o escalamiento de los mismos

Se empieza con las conclusiones vinculadas a la pregunta principal, donde se evidencian aquellas trayectorias institucionales público-privadas que enfrentan condiciones estructurales de origen histórico relacionadas con un contexto complejo de modificar desde la agencia de dichos actores.

La voluntad, el conocimiento y la estrategia que las organizaciones públicas y privadas ponen en marcha a partir de sus procesos de aprendizaje no son suficientes y, más bien, estos esfuerzos desde la agencia de dichos actores están sujetos a las contingencias del contexto construidas desde la historia institucional de los mismos, los cuales en buscan deliberadamente alcanzar un conjunto de situaciones esperadas —o no esperadas pero favorables— que impacten

positivamente en el modelo de inversión que pretenden hacer viable social y ambientalmente. Las contingencias de la herencia histórica se refuerzan además por el rol crítico y de oposición que legítimamente juegan los opositores al modelo extractivo. Veamos cómo se expresa este fenómeno desde el conocimiento obtenido a partir de la pregunta principal.

Las empresas mineras inician sus actividades económicas y productivas en la década de los noventa con un marco legal e institucional incipiente y una organización pública no preparada para ejecutarlo con efectividad. Esto trajo diversas consecuencias que van desde abusos de poder o transgresiones por parte de las corporaciones, hasta temas de afectación ambiental por pasivos no resueltos heredados de otras empresas públicas o privadas, o generados por las mismas corporaciones contratantes. Todo ello produce malestar e indignación en las comunidades y territorios afectados tanto a nivel social como económico.

En ese proceso de incipiente marco institucional para regular la industria extractiva, el país se encuentra en una situación de fragmentación social y política con sistemas de representación atomizados, partidos políticos no representativos y en crisis, organizaciones públicas débiles en su capacidad de gestión y un capital social insuficiente que no genera confianza en las negociaciones y posibles acuerdos entre los actores involucrados. Esta situación propicia que las demandas de la población afectada, especialmente la indirectamente afectada, se dispare en diferentes direcciones y magnitudes sobre el uso y acceso a la riqueza producida por el modelo minero.

Esta dispersión de demandas se agrava aún más por los niveles de pobreza monetaria e insatisfacción de necesidades básicas que vivía o vive la población cuando se dio inicio al ciclo actual de inversiones de la gran y mediana minería bajo el modelo de concesión que promovió el Estado. En consecuencia, la capacidad tanto de la empresa, pero especialmente del Estado para la gestión efectiva de los conflictos generados por el modelo extractivo, se ve fuertemente complicada por estos cinco factores estructurales: i) pasivos ambientales y

sociales, ii) debilidad institucional, iii) capital social insuficiente o precario, iv) fragmentación social y, v) exclusión o pobreza de la población afectada directa o indirectamente.

El contexto señalado, en consecuencia, propicia que las demandas particulares y colectivas de las familias y comunidades afectadas se entrecrucen y superpongan perdiendo claridad jurídica y política sobre el tipo de bienes —públicos, colectivos o privados— que se están negociando en el marco de los conflictos, donde los impactos ambientales, supuestos o no, terminan en los hechos convirtiéndose en el medio para conseguir derechos y necesidades no satisfechas por generaciones. Esto dificulta las negociaciones y posibles acuerdos pues el Estado legalmente se concentra en los bienes comunes públicos como escuelas, hospitales, carreteras; sin embargo, las demandas de la población pueden centralizarse mayormente en la obtención de bienes colectivos —almacenes, piscigranjas, galpones, ganado comunal— o privados, como es el caso de becas, dinero, capital para la actividad agropecuaria familiar, infraestructura de vivienda.

Las salidas frente a esta poca claridad jurídica —derechos y deberes— y política —capacidad para concertar— sobre lo que es posible ofrecer tanto por parte de las entidades públicas competentes como por parte de las empresas mineras, queda sujeto al poder que ostenten los actores involucrados; donde la relativización del marco legal es una característica en las disputas por intereses diversos en juego. En ese contexto, la posibilidad de mediar en los conflictos desde las competencias del Estado se torna sumamente compleja, impactando sobremanera en el tipo de negociación y posibles acuerdos a los que pueda llegar la empresa minera y la comunidad afectada.

Desde la agencia de los actores expresada en sus capacidades de gestión, se constata que en aquellos casos donde se forja una complementariedad de roles entre empresa y entidad pública, la posibilidad de escalamiento de los conflictos es menor, en comparación con aquellas situaciones en las cuales el Estado está ausente o su presencia es débil. Sí es importante destacar que aquellos procesos de cooperación efectiva Estado-empresa, que por lo general se localizan

en algunos territorios, se originan no tanto por la iniciativa o el liderazgo del Estado, sino principalmente por las políticas corporativas promovidas por la empresa. Esto se explica principalmente por los incentivos subyacentes que son más explícitos en el primer actor en comparación al segundo.

Las empresas por lo general al gestionar bienes privados, en este caso concesionados, se esforzarán más en conseguir resultados pues está de por medio la rentabilidad o pérdida de su capital. El aparato público al manejar bienes comunes de todos los ciudadanos, la ineficiencia en la inversión del recurso y la no obtención de objetivos no les afecta directamente, salvo que incurran en patrimonialismo o actos de corrupción, que además su alcance podría ser relativo debido al nivel de impunidad en que podría caer la posible acusación.

La capacidad de la corporación minera para responder en parte o a todas las demandas de la población requiere necesariamente de una inversión significativa de recursos económicos, organizacionales y de tiempo, que no todas las empresas están en condiciones de costear, especialmente la de mediana minería.

Los procesos de mitigación del conflicto se han desarrollado también, en determinados casos, cuando existió una coordinación entre los diversos sectores competentes a nivel público, bajo el liderazgo de la PCM, acompañado del MINEM y del MINAM y algunos otros actores gubernamentales que también juegan un rol importante, dependiendo del nivel de complementariedad en las funciones que ejerzan; pero también y primordialmente cuando reciben el apoyo político de las altas esferas del Estado, debido al carácter débil e incipientemente descentralizado de la estructura organizacional pública.

Las coordinaciones intersectoriales son exigencias de la vigente normatividad que orienta las acciones de las diversas instancias gubernamentales y por tanto de mando obligatorio para los funcionarios del Estado; aunque también se ha encontrado que las agendas y compromisos particulares de cada sector pueden pesar más que los intereses y normas que le dan validez a los mecanismos de coordinación intersectorial.

Siguiendo con la exigencia normativa se encontró también la tendencia a la no asunción de responsabilidades directas en la gestión de los conflictos, si este tiene efectos políticos y mediáticos de magnitud a escala nacional e incluso internacional. Para ello, se amparan en el marco legal *forzosamente* adaptado a los intereses sectoriales y a las circunstancias coyunturales de los sectores públicos involucrados; protegerse en sus competencias funcionales o en el modelo organizacional por especialidades en los hechos los convierte en "compartimentos estancos". Esto les permite no asumir costos personales, jurídicos y políticos evitando comprometerse directamente en la resolución de conflictos socioambientales. De esta forma esperan obviar posteriores efectos no esperados, juicios, por ejercer funciones que "escapan" a su competencia funcional y que son "justificados" legalmente.

En efecto, es muy frecuente que las consecuencias posteriores al conflicto, resuelto o no,, impliquen para los funcionarios y autoridades públicas demandas penales, que el propio aparato estatal podría convertir en discrecional, por la enredada y compleja burocracia existente para resolver dicha problemática. Esta debilidad institucional dificulta el nivel de compromiso que puedan asumir los responsables de gestionar el conflicto y, peor aún, sin los incentivos pertinentes.

Los resultados de la investigación muestran que la racionalidad costo-beneficio puede cambiar si los altos funcionarios públicos brindan respaldo político y legal a los funcionarios de nivel intermedio para asumir responsabilidades directas en la gestión del conflicto. El nivel de compromiso dependerá de la calidad de los liderazgos públicos y en menor medida de los privados.

En los hechos, el Estado priorizó el rédito económico y no se generaron las condiciones mínimas de viabilidad social y ambiental para mitigar las externalidades negativas del modelo. Primó la estrategia ensayo-error o aprender-haciendo. Desde esos mecanismos la gestión pública y privada, especialmente la gubernamental, ha ido perfeccionando y mejorando sus intervenciones, así como el marco

legal que en la actualidad orienta y regula la acción de todos los actores involucrados.

Las consecuencias de todo este proceso en la trayectoria institucional tanto para el Estado como para las empresas, es que el extractivismo es hasta el momento un modelo económico excluyente, donde solo determinados grupos sociales o parte de la población rural ubicada en el ámbito de influencia de la operación, reconocerían en la práctica los beneficios de la minería. El sector urbano de los distritos cercanos a la mina y empresas proveedoras de nivel nacional, son en principio las que podrían sentir los beneficios en su calidad de vida, sin mencionar la PEA contratada directamente y con los beneficios de ley que corresponden a un trabajo formal. La inadecuada distribución de la riqueza generada por la minería vía impuestos impide que el modelo extractivo tenga un impacto positivo en la mayoría de la población que aún se mantiene en niveles de pobreza y exclusión social significativos.

Esta inadecuada distribución de los recursos económicos se afianza aún más por la incapacidad de las entidades gubernamentales para invertir el cuantioso dinero recaudado por canon de manera eficiente, eficaz y transparente en el desarrollo y superación de las brechas de inequidad y pobreza que caracteriza principalmente a las regiones donde existe explotación de recursos naturales. Esto se convierte, entonces, en otra debilidad institucional del aparato público que en los hechos no permite la reducción o superación de problemas y necesidades sociales de salud, educación, infraestructura, empleo formal, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo sostenible del país.

A continuación, se presentan las principales conclusiones desde las tres interrogantes de la investigación, las mismas que buscan relevar los procesos de aprendizaje más acotados al control de los actores entrevistados, obteniendo resultados de diverso alcance sobre las capacidades de gestión que ponen en marcha las entidades públicas y las empresas mineras para la resolución de conflictos.

La respuesta de las entidades gubernamentales para enfrentar los conflictos socioambientales

Se ha encontrado que, desde que se inició el actual ciclo minero en el Perú, en la trayectoria pública estuvo y está ausente una gestión estratégica desde una mirada preventiva (planificación de mediano y largo plazo), y prospectiva (escenarios negativos o riesgos a futuro y cómo evitarlos) en la gestión de los conflictos socioambientales; a pesar de contar con una larga historia minera en el país y América Latina que deben haber dejado un conjunto de lecciones que toda gestión gubernamental de calidad debería tomar en cuenta.

Esto representa, en la historia de la administración pública en el país, una de las mayores limitaciones en la previsión, análisis y reconocimiento de las consecuencias de la industria extractiva en los niveles, i) sociocultural: cambios profundos en los hábitos tradicionales de la población impactada, ii) económico: desarrollo socioeconómico del sector moderno de la economía en desmedro de aquel con mayores dificultades para responder a la demanda de dicha industria, y iii) político: cambios significativos en la normatividad ambiental, pero desde una gestión pública reactiva y con retardo a las consecuencias previsibles del modelo extractivo en los territorios impactados.

Esta situación se agrava aún más, pues la organización de las entidades públicas para la gestión de los conflictos se basa en el modelo por competencias funcionales, donde la PCM toma el protagonismo en la resolución de estos. Ello genera las condiciones políticas y técnicas para una gestión del conflicto reactiva, improvisada, atomizada y por lo tanto ineficaz, evidenciándose la ausencia de una estrategia de intervención intersectorial e integral y multidisciplinaria frente a un problema complejo y multicausal como es el de los conflictos socioambientales, que requieren necesariamente de una gestión con una mirada sistémica.

El modelo organizacional del Estado por compartimentos estancos explicaría por qué las diversas entidades de gobierno solo

aparecen cuando el conflicto alcanza un impacto mediático considerable o ha generado cuantiosas pérdidas materiales y humanas, lamentablemente, pues están esperando la reacción de la *isla pública* con más poder e injerencia en este tipo de conflictos, principalmente la PCM. En ese sentido, si bien la previsión o anticipación de posibles conflictos es una aspiración en la norma del Estado, la ausencia de una gestión por procesos o la incorporación de protocolos para enfrentarlos con mayor efectividad, acompañada de una gestión del conocimiento e información para la toma de decisiones pertinente y oportuna, es todavía muy débil y por lo tanto dependiente de la capacidad de la autoridad de turno.

En ese marco de intervención reactiva en la gestión de conflictos por parte del Estado, muchas veces se considera que este "criminaliza" las protestas legítimas de la población. Sin embargo, esta calificación también podría ser cuestionada, dependiendo de la situación que la genera o las razones que motivan la protesta. Los directivos empresariales y los funcionarios públicos sostienen que dichas protestas son también un mecanismo muy útil para conquistar intereses económicos y políticos de personas o grupos particulares, por encima de las demandas colectivas, legítimas o no, de la comunidad.

Lo anterior se agrava aún más cuando en la transferencia de una gestión pública a otra se desconoce el proceso construido y todo el esfuerzo que esto implicó, obviando documentos y herramientas estratégicas o de reforma, y desconociendo acuerdos entre empresa y entidades gubernamentales, entre otros, fragmentando el proceso, sin fortalecer ni capitalizar la experiencia implementada por anteriores gestiones gubernamentales.

Luego de los aprendizajes obtenidos en la década de los noventa con el *boom de los commodities*, el Estado a inicios del siglo XXI, como hemos visto, creó y puso en funcionamiento un conjunto de entidades públicas de alcance ministerial, gerencias sociales y ambientales para la prevención y resolución de conflictos en casi todos los ministerios o sectores, y un marco legal que ha ido perfeccionándose y

fortaleciéndose conforme se evalúan los alcances de estos mecanismos en la problemática socioambiental.

La percepción de esta nueva burocracia ambiental es calificada de positiva o negativa dependiendo de la posición del interlocutor, público o privado. Se constata que existe un nivel básico de unanimidad sobre el mejoramiento de los alcances y restricciones de las normas que orientan el marco de acción de la industria minera. En ese sentido, la supervisión y regulación pública en relación a las funciones productivas, comercializadoras, sociales y ambientales de las empresas ha permitido mejorar la aprobación y posterior ejecución de inversiones extractivas en general a nivel nacional.

No obstante, si bien la existencia de nuevos órganos públicos, políticas y leyes implican un avance importante para procurar una minería moderna y socialmente responsable, también se considera que la aplicabilidad de las mismas se ve limitada por i) la enorme discrecionalidad y desconfianza de los actores involucrados frente a la legitimidad del rol que cumplen las entidades reguladoras, en algunos territorios más que en otros y ii) las desiguales o insuficientes capacidades operativas de dichas entidades para hacer valer su autoridad y poner en marcha mecanismos de gestión que contribuyan a la resolución de los conflictos.

La débil institucionalidad de estas entidades, más allá del partido en el poder y la instancia de gobierno a la cual corresponda, no es homogénea; por lo tanto, su efectividad dependerá del liderazgo que pueda ejercer el área competente, por un lado, y por el otro, del poder del actor que se ve afectado en los hechos por la acción reguladora del Estado, ya sea desde el lado de la empresa minera o desde la población afectada.

La *relativización* de las funciones, políticas y leyes del aparato público, así como las contradicciones en las que caen en el ejercicio de su rol de control y mediación, han generado la posibilidad en algunas localidades de que los actores involucrados desde la empresa y la comunidad construyan su propia "normatividad consuetudinaria".

En efecto, dependiendo de la confianza que construya la empresa con la comunidad podrá negociar en condiciones menos tensas acuerdos que eviten conflictos o, si estos ya estallaron, lograr mejores y más rápidos consensos. Se ha recogido evidencia positiva de esa capacidad de consenso entre privados, pero no se descarta que existan efectos perversos en dichas negociaciones que vayan en contra de la ley y los derechos ambientales.

Parte de las razones que coadyuvan a que la relación empresa-comunidad se rija por acuerdos no necesariamente enmarcados en las políticas o la normativa oficial, es la poca voluntad política de las entidades públicas para construir mecanismos de comunicación eficaces. No solo es su ausencia o débil presencia, es también la incapacidad para reconocer la importancia de establecer canales de información permanentes, transparentes y adecuados a la cultura e idiosincrasia de las comunidades afectadas que permitan conocer a cabalidad el alcance de sus decisiones; el caso de las Bambas y Tintaya son ilustrativos al respecto. Producir leyes que afectan fuertemente el destino de las comunidades en la regulación de la acción productiva extractiva sin que estas sean explicadas y comunicadas es, a todas luces insuficiente y genera las condiciones para que las entidades públicas pierdan credibilidad.

En los casos en los cuales existe comunicación permanente a partir de la instauración de comités de vigilancia y monitoreo para el control de los impactos ambientales o las mesas de diálogo para la resolución de conflictos y las de desarrollo para la presentación de proyectos en beneficio de la comunidad, por ejemplo, se crea el capital social necesario para que los actores confíen en los acuerdos, siendo estos más poderosos que la propia ley, aunque evidentemente pueden complementarse. Si el Estado está presente y acompaña regularmente el proceso cumpliendo el rol que le exige la constitución, entonces se crea una nueva institucionalidad que permite una convivencia transitoriamente pacífica, pues debido a la inestabilidad política en el país su sostenibilidad no se puede garantizar.

Se ha encontrado que la aspiración más importante de las entidades gubernamentales competentes es construir un sistema de gestión pública multisectorial, articulada, integral y descentralizada para la gestión de los conflictos. En los hechos existen documentos de política que aspiran a esa visión como la "Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental" elaborada por el MINAM en 2016. Esto evidenciaría que los procesos de aprendizaje vividos los últimos veinte años han generado conocimiento y práctica de coordinación intersectorial que en determinados casos ha permitido intervenciones públicas más eficaces. No obstante, los entrevistados reconocen que la intervención parcializada es lo que prima; la ausencia de dicho sistema no les permite actuar todavía de manera sinérgica y responenr oportunamente frente a problemas derivados de la minería.

Un sistema que evite depender de la discrecionalidad de los actores requiere necesariamente de voluntad política para hacerlo realidad, lo cual conlleva una serie de desafíos a enfrentar y costos que se deberían asumir, como son los intereses políticos en juego, la dificultad para alinear a las diferentes entidades públicas a un modelo de gestión social compartido con roles y reglas claras, la necesidad de una ley producida por el legislativo que le dé soporte, entre otros.

La ausencia de un sistema integrado limita sobremanera las estrategias de prevención de conflictos. Esta se convierte entonces en una de las debilidades más graves de la gestión institucional pública y explica por qué los gobiernos de turno se encuentran atrapados en una respuesta reactiva a las problemáticas que surgen del modelo extractivo. La necesidad de una respuesta política pero también técnica es uno de los esfuerzos que en actual ciclo minero han intentado diversos gobiernos con mayor o menor éxito, pues el desgaste social y económico por no incorporar explícitamente el enfoque preventivo ha debilitado la viabilidad del modelo en el presente, pero indefectiblemente en el futuro.

La prevención quedaría entonces —si eso es posible— en manos de las empresas y de las comunidades afectadas, y el Estado podría justificar dicha situación en el hecho de que diversas dificultades

que emergen del modelo extractivo en realidad y según la ley es "un asunto entre privados". La resolución de conflictos pasa entonces por la prevención y la planificación como herramienta de política pública —pero especialmente de Estado— las cuales se convierten en medios sumamente importantes para tal propósito. No obstante, si ese mecanismo de gestión no orienta la acción estratégica de las entidades gubernamentales, sin burocratizarlo ni convertirlo en una camisa de fuerza, entonces los esfuerzos que en el proceso se implementen como los espacios de gobernanza, las mesas de diálogo, entre otros mecanismos, no generarán las condiciones sociales y políticas para construir el capital social necesario que evite el escalamiento de los conflictos. Para ello, el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos es indispensable por parte del Estado, mostrándose como una necesidad imprescindible.

Se encuentra entonces que la apuesta no es depender de personas y su discrecionalidad, por más calificadas y líderes que sean, sino el propósito es fortalecer la capacidad institucional del Estado en el cumplimento eficaz de las reglas de juego que construye, más allá inclusive de las posturas de las autoridades de turno en relación con la contribución de la industria minera al desarrollo del país. Sea un modelo concesionado o estatal, las problemáticas a enfrentar y los desafíos que implica poner en marcha este complejo sector económico son en principio los mismos.

De lo anterior se desprende que la voluntad de los actores desde su agencia o capacidad de gestión tienen una enorme importancia, pues las diversas contingencias encontradas que limitan la viabilidad de la industria minera dependerán también de cuánto se puedan proteger de un entorno adverso y de la flexibilidad para adaptarse a los desafíos del presente, pero especialmente del futuro. En ese sentido, la pandemia habría que verla también como una ventana de oportunidades para cambios organizacionales oportunos y el aprovechamiento de tecnologías y el conocimiento científico que en el siglo XX y en el presente siglo han contribuido sustancialmente en mejorar los sistemas de producción y comercialización en diferentes

campos de la economía. No se puede garantizar que los conflictos desaparezcan, pero si -con toda esta experiencia canalizada y capitalizada- se podría mitigar su escalamiento evitando pérdidas humanas y materiales.

La respuesta de las empresas mineras para enfrentar los conflictos socioambientales

En un contexto de sustitución no deseada del rol del Estado por parte de la empresa, el enfoque de RSC resulta insuficiente en su versión cortoplacista, asistencial, de inversiones atomizadas y no articuladas a procesos de desarrollo territorial sostenible de mediano y largo aliento. Esto se debe a las tensiones permanentes de un entorno político y económico que generan inestabilidad y que no permiten construir confianza en las reglas de juego (capital social), ni institucionalidad a partir de la predictibilidad sobre las acciones y decisiones del aparato público.

En consecuencia, la limitada capacidad de las entidades de gobierno competentes para, por un lado, mitigar el desconocimiento de acuerdos por parte de dirigencias con agendas particulares y, de otro lado, acompañar, mediar y garantizar el cumplimiento de los mismos por parte de las empresas, rindiendo cuentas y vigilando sostenidamente el proceso, se convierte en el factor clave del escalamiento de los conflictos.

Desde la opinión de los directivos de las empresas mineras, las organizaciones públicas con responsabilidad directa en la gestión de conflictos socioambientales están ausentes o débilmente representadas en situaciones de tensión social, donde sus capacidades técnicas y políticas dejan mucho que desear cuando se presentan desavenencias o disputas entre la empresa y las comunidades afectadas que se expresan en conflictos de diversa intensidad. Inclusive, algunos funcionarios públicos consideran que dichas tensiones corresponden a

una relación entre privados y en consecuencia la ley no los faculta a intervenir.

Frente a lo señalado, las empresas que han logrado no cerrarse exclusivamente a la mirada social de corto plazo, vienen tomando una serie de medidas basadas en un enfoque de RSC que responda mejor a las lecciones aprendidas de las empresas mineras en general y las circunstancias del entorno en el cual intervienen, en particular. En ese sentido, buscarán complementarse con las políticas gubernamentales y en lo posible no sustituir al Estado en el rol que le compete, tratando de hacer explícitas las responsabilidades y los ofrecimientos que le corresponda a cada actor en los espacios de gobernanza territorial. La apuesta es que los acuerdos sean transparentes y estén sujetos a control, especialmente por parte del Estado, pero también de la comunidad organizada para dicho fin.

La institucionalidad organizacional y de gestión que viene desarrollado el sector privado extractivo en la mayoría de territorios del país, si no en todos, y debido en principio a los cambios en la ley y la presión social de los grupos críticos al modelo, ha obligado a las corporaciones a incorporar en su estructura organizacional y en los procesos de toma de decisiones los temas trabajados desde especialidades científico sociales (antropología, politología, sociología) que vienen configurando las estrategias de prevención, mitigación y resolución de los conflictos. Estas temáticas estuvieron ausentes o débilmente incorporadas cuando empezaron las operaciones mineras en la década de los noventa, empero la búsqueda de legitimidad frente a los diversos actores del entorno y especialmente en la relación con las comunidades afectadas, las obligó a considerarlas. Un desafío pendiente en algunas corporaciones es que las áreas vinculadas a los temas sociales tengan la misma jerarquía en los modelos de gestión que las gerencias de producción y comercialización.

Se ha constatado en casi todas las empresas que formaron parte de la presente investigación, que en materia de toma de decisiones, especialmente frente a los conflictos de diversa magnitud, existe un mayor equilibrio de poder entre las áreas, aunque los niveles de

autoridad y responsabilidad están formalmente establecidos, por lo tanto, los errores y buenos resultados se reconocen con claridad y no se diluyen en los trabajos de equipo, ni en los acuerdos a los que lleguen como corporación.

Estas actualizadas prácticas de responsabilidad social han permitido cambios considerables en materia ambiental, como por ejemplo en la gestión del agua. Los casos de Cerro Verde en Arequipa, Antamina en Áncash y Quellaveco en Moquegua, son elocuentes al respecto, demostrando capacidad técnica y social para enfrentar sus externalidades o contingencias con resultados favorables para las regiones donde intervienen, enmarcados en las leyes actuales que la regulan.

Para que este enfoque moderno de RSC se ponga en marcha han resultado claves los mecanismos de participación y diálogo permanente entre la empresa, los dirigentes de las comunidades y las familias afectadas en relaciones cara a cara o en diversos espacios de gobernanza, ya sea por exigencia de la normativa pública, pero también por las políticas corporativas que aprendieron que esta estrategia es fundamental para la viabilidad de las inversiones y la construcción de un clima de paz que otorgue gobernabilidad al territorio. Sin embargo, como el contexto institucional donde se desenvuelve la minería es inestable, si esta participación no se convierte en un mecanismo eficaz de gestión orientada al logro de resultados y las expectativas no se ven satisfechas, especialmente por parte de las comunidades afectadas, puede generar efectos contrarios, pues si de algo carece el país es de una cultura democrática tolerante a las diferencias de opinión y que ponga las demandas colectivas de la comunidad o el territorio por encima del interés particular de determinados actores.

Si las estrategias corporativas no se enfocan en el diálogo y la participación comunal permanente para las decisiones que impacten en la vida socioeconómica de las poblaciones afectadas, basadas en un plan de desarrollo bajo control social y rendición de cuentas, no se construye confianza y quedan constreñidas las relaciones

empresa-comunidad a estrategias de corte *utilitarista* o *economicista* con énfasis en el corto plazo y que a la larga no son sostenibles.

En consecuencia, la participación hoy es un mecanismo oficial regulado por la ley y cuya formalidad alcanza diferentes modalidades. Por ejemplo, a nivel de los territorios donde existen inversiones mineras se cuenta con mesas de diálogo y desarrollo, comités de monitoreo y evaluación ambiental, entre otros mecanismos de gobernanza. Estos espacios son producto de la incidencia política de organizaciones de la sociedad civil como ONG y gremios, entre otros, y por lo tanto son promovidas por estas.

En los hechos, la búsqueda de participación es un esfuerzo compartido intersectorialmente con la finalidad de supervisar el cumplimento de acuerdos sobre el manejo de bienes colectivos y públicos, bajo un modelo de gestión social. Sin embargo, la cultura política de la participación "maniatada" y "manipulada" por diversos intereses de grupo todavía existe como amenaza y los efectos negativos no esperados que trae consigo son una de las limitaciones más importantes para la convivencia y la cooperación entre Estado, empresa y comunidad.

Por esa razón, las políticas y estrategias de relacionamiento, basadas en el diálogo y la participación de la comunidad, que promueven algunas empresas, para que sean transparentes y no sujetas a la discrecionalidad de los actores involucrados, construyen una institucionalidad de alcance local que proteja el modelo minero de un entorno turbulento o adverso (casos de Antamina y Cerro Verde). Las mesas y comités para el fortalecimiento de procesos de desarrollo y vigilancia de los acuerdos desde una gestión por resultados es uno de los caminos que se vienen construyendo. Es importante destacar que si bien se reconoce que esta institucionalidad requiere de normas que regulen la acción, esta es totalmente insuficiente sin espacios permanentes de comunicación con las comunidades afectadas que hagan evidente la relevancia de la ley.

Solo bajo estos mecanismos de gestión se pueden catalizar los desacuerdos y las disputas propias de un modelo que tiene un pasivo

histórico negativo y por lo tanto difícil de superar en la mentalidad y experiencia de las personas afectadas. La evidencia de esta investigación, así como otros estudios, concluye que la presencia eficaz y solvente del Estado es imprescindible. Se requiere de las instancias públicas competentes para mediar y promover el entendimiento entre las partes; no obstante, también se constata que este es un rol ausente, itinerante o pobremente ejercido.

Por el contrario, en los territorios donde el Estado cumple su objetivo político de equilibrar las relaciones de poder, los actores en tensión logran acuerdos a pesar de convivir en contextos donde las discordancias están normalizadas, pero pueden ser manejadas desde una lógica *ganar-ganar*; he ahí el desafío permanente del sector empresarial. En ese sentido, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas basados en una estrategia de comunicación adecuada a la realidad sociocultural de las poblaciones afectadas y un sistema de gestión del conflicto que les dé soporte se encuentran entre las principales estrategias de gestión promovidas por las corporaciones mineras, pero es vital la voluntad política de las partes para llegar a acuerdos y respetarlos.

En este contexto, es indispensable la autoridad y su capacidad para hacer cumplir las leyes y normas que genera. Este vacío e inestabilidad del poder político del Estado crea las condiciones y los incentivos para que determinados actores resuelvan las disputas de acuerdo a la fuerza que ostenten y su capacidad de imponer su voluntad. Desde el lado de la comunidad a través de bloqueos de carreteras, incendio y destrucción de infraestructura privada, secuestro de funcionarios o trabajadores de las empresas; y por el lado de las corporaciones, el uso de sus recursos económicos para capturar el Estado, incumplir acuerdos pactados, caer o promover actos de corrupción, entre otras prácticas también ilegales. Dicho contexto de incertidumbre genera un círculo perverso que debilita las reglas de juego que todo sistema social requiere, generando desconfianza y la no predictibilidad para la gobernabilidad del territorio.

La incertidumbre y discrecionalidad sobre el marco institucional y jurídico en la gestión del modelo extractivo incrementa la inseguridad sobre los resultados a los que pueda llegar un conflicto, pues estos dependen más bien de los recursos que controlen los sectores en disputa, del posicionamiento mediático de sus líderes, los discursos creíbles que promuevan y las estrategias que pongan en marcha, incrementando el poder para adaptar e interpretar la ley al interés de un sector en desmedro de otro.

Las empresas son conscientes de que la viabilidad del modelo extractivo depende de varios factores que se encuentran fuera de su control y que finalmente definirán su sostenibilidad. Lo que haga el Estado y la misma población repercute en el prestigio de la empresa y la supuesta exitosa experiencia. No existen un manual o guía para la resolución de temas tan complejos, pero es claro que el conocimiento social riguroso sobre la realidad donde va a intervenir un proyecto extractivo puede contribuir a mitigar los errores de comunicación y de relación entre las empresas y las comunidades.

Mecanismos de gestión institucionalizados que permiten mitigar el escalamiento de conflictos socioambientales y los factores que explican por qué el modelo extractivo no se convierte en una palanca para el desarrollo sostenible

El consenso o logro de acuerdos a través de espacios de gobernanza multiactor es uno de los mecanismos más importantes en la gestión de los conflictos, pues permite la construcción de un capital social mínimo entre los actores en tensión —nivel de confianza en los compromisos–. Dicho mecanismo de gestión de alcance micro o meso institucional, y dependiendo del cumplimiento de las negociaciones y los resultados alcanzados, podría mitigar y proteger el modelo extractivo de un entorno hostil y de desconfianza sobre sus efectos en el bienestar de la comunidad afectada.

Lo anterior explicaría por qué algunos proyectos mineros como Antamina, Cerro Verde o Quellaveco han logrado un relativo "éxito" social y ambiental en los territorios donde intervienen; si los comparamos con la experiencia de otras inversiones mineras, cuyos costos de transacción y el nivel de conflictos han sido o son muy altos y ha deteriorado la relación comunidad-empresa, como es el caso de las empresas mineras Yanacocha y Las Bambas.

El mencionado proceso de construcción de acuerdos entre la empresa y la comunidad en determinados territorios que generan una institucionalidad particular o nueva institucionalidad podría convivir e inclusive reforzarse sinérgicamente con la organización y legalidad pública vigente.

Las mesas de diálogo, desde sus diversas temáticas o especificidades, ya sea para lograr acuerdos sobre proyectos de desarrollo o para la resolución de conflictos, entre otros, han creado también condiciones para la negociación efectiva, dependiendo de la confianza en las reglas de juego consensuadas y del nivel de formalidad y legitimidad que alcancen en la percepción de los actores involucrados.

Si estos acuerdos son vigilados por las entidades públicas competentes a cabalidad y si en el proceso surgiese algún desacuerdo o desavenencia sobre su cumplimiento, estas cumplirían su rol mediador amparadas en la legalidad de los compromisos, entonces la posibilidad de avanzar con relativo éxito para darle viabilidad social al modelo extractivo se incrementa.

A partir de dicho cambio institucional, la capacidad colectiva para coordinar al interior de las empresas entre las diferentes gerencias o áreas productivas, comerciales y sociales se basa en procedimientos formales más eficaces que las impulsadas por las entidades públicas competentes. Para el Estado esta coordinación, en relación con las empresas mineras, tiene en la gestión de conflictos exigencias políticas, jurídicas y técnicas de alcance nacional que dificultan su intervención.

Dicha complejidad se agudiza con la desarticulación que caracteriza su modelo organizacional por competencias funcionales. Esta

forma orgánica, si bien no le impide intervenir, no obstante, hace mucho más difícil viabilizar una gestión pública efectiva basada en la gestión de procesos intersectoriales explícitos en políticas, planes o programas.

Las empresas mineras tendrían, en ese sentido, mejores posibilidades de éxito dependiendo de sus capacidades de gestión, liderazgo y resultados demostrados, pues los conflictos se circunscriben a los territorios concretos que afectan. Por ello, la complejidad de los problemas a resolver por parte del Estado no tendría punto de comparación con los que debe resolver una empresa, de ahí es donde provienen las diferencias en sus desempeños como organizaciones para la resolución de conflictos. No obstante, la débil presencia de las entidades públicas en estos espacios es una amenaza latente para sostenibilidad de los logros conseguidos en ámbitos concretos, pues como se ha mencionado en varios momentos de la investigación, el entorno donde intervienen las empresas mineras en su actual ciclo de expansión siempre es y ¿será? turbulento e inestable institucionalmente.

Se constata que el Estado busca superar la respuesta a demandas atomizadas y dispersas, así como tratar de diseñar estrategias de inteligencia en la obtención y procesamiento de información sobre las razones o causas que motivan los conflictos y los reales intereses que están detrás de los mismos, bajo el supuesto general de que la problemática que origina el conflicto es principalmente ambiental, cuando en los hechos y en una gran cantidad de casos, ese no es el principal factor desencadenante.

En la medida en que este rigor del conocimiento logrado llegue de manera oportuna, permitirá a los órganos públicos competentes —especialmente de la alta dirección— la creación de propuestas de negociación más coherentes con las reales necesidades de la población demandante, y generar así las condiciones para una solución más eficaz en el marco de las disputas y tensiones.

Por ello el reclamo de varios funcionarios del Estado se centra en construir e implementar un sistema de gestión pública para todo el

país, que sea intersectorial e integral y que facilite la comprensión multicausal de los problemas socioambientales. Además, se requiere de una ley nacional que obligue a las distintas entidades públicas involucradas a superar la fragmentación, la respuesta atomizada y reactiva de sus intervenciones debido a sus normativas particulares y competencias funcionales segmentadas.

La apuesta política busca construir una mirada previsional y mitigadora de la problemática ambiental, con la presencia oportuna y pertinente del Estado en la gestión y resolución de los conflictos socioambientales, y con la cooperación de la empresa que acate con responsabilidad social las exigencias de la ley, orientando su intervención a resultados que beneficien a la población, lo cual podría dar algún nivel de viabilidad al modelo que podría contribuir hipotéticamente al desarrollo sostenible. Veamos ahora las razones por las cuales eso no sucede.

Se ha encontrado que el modelo extractivo es una plataforma de oportunidades económicas y políticas para demandar soluciones de diversa índole e incrementar la imagen pública de actores con intereses particulares, electorales y hasta económicos. La población afectada demanda principalmente la superación o disminución de desigualdades de origen histórico y estructural expresadas en las necesidades básicas insatisfechas como salud, educación, infraestructura, generación de ingresos personales, familiares y comunales a través de proyectos productivos y comerciales, entre otros. En este marco, lo ambiental, tema principal de los conflictos mineros, puede pasar a un segundo plano; siendo utilizado para conseguir otros derechos postergados por generaciones.

Los conflictos mineros convertidos en plataforma de oportunidades, genera, en la percepción de los afectados, que la empresa minera pase a ocupar y cumplir implícita o explícitamente el rol institucional del Estado. Es en ese entorno de expectativas, que los justos —o injustos— reclamos de la población afectada se focalizan en la organización considerada poderosa y rica en capital financiero: la empresa minera. Esto se refuerza debido a que las empresas tienen como

mayor incentivo —y no así el gobierno nacional, regional o local de turno— ejecutar con prontitud el proceso productivo y el de comercialización de acuerdo con su plan de inversión y a la expectativa de rentabilidad o ganancias esperadas.

Al constatar la lentitud o negligencia de los diversos órganos de gobierno para resolver las demandas y expectativas de la población, así como las solicitudes de la empresa para agilizar trámites burocráticos, esta última se ve obligada a reemplazar las funciones del Estado mediante acciones o proyectos que está en capacidad de ejecutar o resolver. Este proceso se ve reforzado por la acción de los dirigentes y familias afectadas que esperan, formal o informalmente, que la empresa cumpla funciones públicas.

El reemplazo no esperado de los roles del Estado en el accionar de la empresa minera, a la larga ha traído como consecuencia notables efectos perversos tanto para esta como para las entidades gubernamentales. Para la empresa, debido a que es constantemente presionada a cumplir las tareas que corresponden al Estado, normalizando este hecho en la relación social empresa-comunidad, generando expectativas que son difíciles de deshacer pues informalmente se han institucionalizado, por ejemplo, las relaciones asistencialistas.

Para el caso del aparato público, este pierde aún más credibilidad y legitimidad como institución frente a lo que podría o no haber conseguido en la relación con los ciudadanos, pues se construye y posiciona una imagen de entidad pública incapaz, ineficiente y corrupta para asumir y poner en práctica sus roles legales y constitucionales.

Entre los factores más destacables que expresan dichas debilidades en la gestión pública se encuentran: i) disputas e intereses políticos particulares de las autoridades oficiales y dirigentes comunales alrededor del control, uso y acceso de los recursos del canon, ii) la débil capacidad técnica de las entidades públicas, especialmente de los gobiernos regionales y locales, y de sus profesionales para reconocer cuándo, dónde y cómo invertir dichos recursos económicos con calidad y respondiendo a las necesidades sentidas de la población, y, iii) la normalización de los actos de corrupción en el manejo

de los recursos del canon, así como la incapacidad de los órganos de control y fiscalización competentes para prevenirlos, disuadirlos y sancionarlos con prontitud y el rigor que la ley exige.

Es importante mencionar que el Estado prioriza la mirada económico-productiva y de infraestructura como base de sus propuestas de intervención institucionalizadas en el sistema de inversión social Invierte Perú. Si bien en el discurso público se hace explícita la necesidad de una mirada social y humana del desarrollo especialmente orientada a poblaciones vulnerables, en la práctica de los programas y proyectos se vuelve declarativo.

Por lo tanto, la medición y comprobación de cambios enfocados en el bienestar de las personas desde el enfoque de desarrollo humano (capacidades) y ciudadanía (derechos y deberes) es muy limitada en el sistema público; y si esta existe, solo se circunscribe a los sectores denominados sociales. Inclusive en los mismos también se fragmenta dicha mirada, pues se limita a medir recepción de bienes y servicios considerados sociales a través de indicadores de cobertura como acceso a alimentos, pensiones, servicios de salud y educación, vacunas, etcétera, perdiéndose la perspectiva integral y articulada, que todavía es un aspecto en ciernes en la gestión pública a través de los llamados sistemas de planificación multiactor.

Esta forma de intervención débil en sus procesos de articulación y perspectiva integral de problemas complejos, no se resuelven bajo un modelo de gestión por competencia funcional, que en los hechos es fragmentado, atomizado y feudal en sus estrategias para poner en marcha políticas públicas eficaces. Si bien a nivel del Poder Ejecutivo y en el diseño políticas existen algunas cuyos mecanismos de intervención pretenden articular los esfuerzos públicos —por ejemplo, "Incluir para Crecer", entre otros—, la arquitectura institucional a nivel regional y local reproduce el modelo de *compartimentos estancos* que limita fuertemente la eficacia de las inversiones, entre ellas las que provienen del canon minero.

A partir de estos aportes se proponen preguntas para futuras investigaciones que permitan profundizar el campo del análisis

organizacional. Esta aproximación permite explicar i) la capacidad de agencia de los actores y su habilidad para gerenciar preferentemente bienes públicos y colectivos, y, ii) las tensiones que conlleva este tipo de manejo comparado con la gestión de bienes privados. Todo esto en contextos de gestión de conflictos más allá de ámbito extractivo, pues también puede referirse a otros campos de acción donde el paradigma económico prima sobre lo social y lo ambiental.

Cómo salir del entrampamiento polarizante entre posturas que se oponen radicalmente a la explotación de recursos naturales en su versión moderna y responsable y la estrategia de captura del Estado, y búsqueda de rentas por parte de las corporaciones empresariales sostenidas en un marco institucional que reproduce el Estado mercantilista en el Perú y América Latina.

Es posible una vía intermedia que permita una convivencia sinérgica entre capital natural —agricultura, ganadería, ecología— y capital económico-financiero —proyectos productivos extractivos–. Qué factores construidos desde los mecanismos de gestión institucionalizados a nivel público y privado aprendidos en los últimos treinta años del actual ciclo minero, podrían sentar las bases de un cambio en las reglas de juego y en la construcción de relaciones de confianza entre actores que conviven en tensión y disputa casi permanente.

¿La postpandemia podría generar nuevas condiciones sociopolíticas, económicas y tecnológicas que se conviertan en una ventana de oportunidades para recomponer la relación capital-naturaleza?, ¿cuáles son oportunidades verosímiles y con potencial para incentivar la voluntad de los actores?, ¿qué actores concretos y cómo podrían liderar este proceso a nivel público, privado o de la sociedad civil?, ¿se podrán construir consensos básicos al respecto? ¿Qué nuevos marcos institucionales se pueden aprovechar y cuáles se deben crear desde los procesos de aprendizaje generados por el actual ciclo minero?, son algunas preguntas que se consideran pertinentes para quienes creen que otro mundo es posible, pero en democracia y libertad.

Bibliografía

Acevedo, Jorge (2009). *Comunicación y conflictos socioambientales en el Perú: radios educativas y comunitarias en la encrucijada*. En *Diálogos de la comunicación,8*, enero-julio. Lima: FELAFACS.

Ackerman, Frank y Nadal, Alejandro (2004). *The flawed foundations of general equilibrium: Critical essays on economic theory*. Londres: Routledge.

Acosta Quiñonez, Katherine Milagros (2020). *La comunicación para el desarrollo como proceso estratégico clave para la responsabilidad social empresarial: análisis de la gestión social del relacionamiento comunitario en el marco del estudio de impacto ambiental de las operaciones térmicas de la empresa Kallpa* [Tesis de licenciatura]. PUCP.

Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Alania, Enrique, Bobadilla, Percy y Castro, Augusto (2012). *La responsabilidad social empresarial: reflexiones sobre los planes estratégicos de socios estratégicos. El caso* Antamina. Lima: INTE/PUCP.

Alexander, Jeffrey C. (1995). *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial: análisis multidimensional*. Barcelona: GEDISA.

Alburquerque, Francisco (2001). *Desarrollo económico territorial: guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional Fundación Universitaria.

Álvarez, Saioa y Castillo, Karla (2020). Estrategias colaborativas para el abordaje de conflictos: espacios de diálogo en México, Perú, Colombia y Guatemala. *Serie documentos de trabajo, 263*. Santiago de Chile: Rimisp.

Andina (27 de marzo de 2019). ¿Quiénes son los Chávez Sotelo, acusados de azuzar conflicto en Las Bambas? https://andina.pe/agencia/noticia-quienes-son-los-chavez-sotelo-acusados-azuzar-conflicto-las-bambas-746753.aspx

Angloamerican Quellaveco (s/f). Mesa de diálogo. https://peru.angloamerican.com/es-es/quellaveco/mesa-de-dialogo

Antamina (s/f.). Sobre Antamina. https://www.antamina.com/

Antamina (s/f.). Responsabilidad social. https://www.antamina.com/responsabilidad-social/

Antamina (s/f). Fortalecimiento de la gestión local. https://www.antamina.com/fortalecimiento-la-gestion-local/

Apoyo Consultoría (2017). *Análisis del impacto de Sociedad Minera Cerro Verde en la economía de Arequipa y Perú*. Lima: Apoyo.

Arana, Marco (2002). *Resolución de conflictos medioambientales en la microcuenca del río Porcón, Cajamarca 1993-2002* [Tesis demaestría]. PUCP.

Arana, Marco (2009). El caso de derrame de mercurio en Choropampa y los daños a la salud en la población rural expuesta. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, *26*(1), enero-marzo. Lima: Instituto Nacional de Salud.

Arce, Moisés (2015). Extracción de recursos, fragmentación política y protesta subnacional en Perú. En *Protestas sociales y capacidad de respuesta de la democracia: evaluando realidades en América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Hamburgo: Fundación EULAC.

Arce, Rodrigo (2013). Mesas de diálogo, mesas de desarrollo y gestión territorial sostenible. https://www.servindi.org/actualidad/93733

Arellano, Javier (2008). Resurgimiento minero en Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición? En *Colombia Internacional, 67*. https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint67.2008.03

Arellano, Javier (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP/PUCP/UNARM.

Arns, Paulo César (2009). Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. En Tania Zapata (org.), *Desenvolvimento local e a nova governança*. Recife: IADH.

Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) (s/f). Quiénes somos. https://www.losandes.org.pe/

Arizaca Ávalos, Américo, Arizaca Torreblanca, Félix y Huisa Mamani, Fidel (2020). Impacto de las transferencias por canon-regalías en el índice de desarrollo humano y la pobreza de los distritos del Perú: aplicación de la técnica de minería de datos. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, 8*(2). https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/5555/4650

Balbuena Palacios, Patricia y Ramos Timaná, Gabriel (2017). Gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de los conflictos sociales: un modelo de análisis desde la gestión pública y las políticas públicas. *Politai: Revista de Ciencia Política, 8*(15), segundo semestre. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/19588

Balvín, Doris (2005). *La negociación en los conflictos socioambientales*. Moquegua: Asociación Civil Labor.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social*. Washington D.C.: BID.

Banco Mundial (1997). *El estado en un mundo de transformación: informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (1998). *Más allá del consenso de Washington: la hora de las instituciones*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2015). *Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Barrenechea, Rodrigo y Mahoney, James (2019). A set-theoretic approach to Bayesian process tracing. *Sociological Methods & Research*, *48*(3). https://doi.org/10.1177/0049124117701489

Barrantes, Roxana, Cuenca, Ricardo y Morel, Jorge (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.

Barrantes, Roxana, Zárate, Patricia y Durand, Anahí (2005). *"Te quiero pero no": relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP/OXFAM América.

Barreira, César et al. (coords.) (2013). *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana*. Ciudad de México: CLACSO/UAEM/ILEA/UFGRS. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131007104153/ConflictosSociales.pdf

Beach, Derek y Pedersen, Rasmus Brun (2013). *Process-Tracing Methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Beach, Derek y Rohlfing, Ingo (2016). Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: strategies and parameters of debate. *Sociological Methods & Research*, *47*(1). https://doi.org/10.1177/0049124115613780

Bebbington, Anthony (2007a). La sostenibilidad social de los recursos naturales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica. *Debate Agrario, 42*. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/extraccion_recursos_naturales/

Bebbington, Anthony (2007b). Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras. En Anthony Bebbington (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CEPES.

Bebbington, Anthony (2013). Industrias extractivas y estados débiles: conflicto, responsabilidad y cambio institucional en los Andes. *Justicia y Democracia: Revista de la Academia de la Magistratura, 11*.

Bebbington, Anthony y Bebbington, Denise Humphreys (2009). Actores y ambientalismos: conflictos socioambientales en Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales, 35*. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50911906011

Bebbington, Anthony et al. (2007). Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera:

Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador. En Anthony Bebbington (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CEPES.

Bello Domínguez, Juan (2014). Educación intercultural y diálogo de saberes para la paz. *Ra Ximhai*, *10*(2), julio-diciembre. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46132726007

Benavides Ganoza, Roque (2012). *La minería responsable y sus aportes al desarrollo del Perú*. Lima: Comunica.

Bennett, Andrew y Checkel, Jeffrey (eds.) (2015). *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berger, Peter y Luckman, Thomas (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Berdegué, Julio, Christian, Constanza y Favareto, Arilson (eds.) (2019). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina*. Buenos Aires: Teseo. https://www.teseopress.com/desarrolloterritorial

Bertranou, Julián (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (Dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas, 3*(4).

Bethlehem, Jelke (1999). Cross-sectional research. En Herman Ader y Gideon Mellenbergh, *Research methodology in the social, behavioural and life sciences*. Thousand Oaks: SAGE.

Brean, Donald y Glave, Manuel (eds.) (2000). *Recursos naturales y desarrollo: un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima: CIES.

Bobadilla Díaz, Percy (2004). La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. *Debates en Sociología, 29*. http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/7023

Bobadilla Díaz, Percy (2008). El empoderamiento en la minería artesanal: quizá una estrategia hacia el desarrollo sostenible. *Palestra: portal de asuntos públicos, PUCP*. http://palestra.edu.pe

Bobadilla Díaz, Percy (2012a). La importancia de integrar en la gestión pública: sistemas de monitorización y evaluación. *Politai*, *3*(5). https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14132

Bobadilla Díaz, Percy (2012b). Diseño de proyectos sociales. En Carlos Alza Barco (ed.), *Gestión pública: balance y perspectivas del VI Seminario de reforma del Estado*. Lima: PUCP.

Bobadilla Díaz, Percy (2016). Persistir en el intento: cambios y permanencias en la identidad y rol de las ONG fundacionales en el Perú 1990–2016. *Debates en Sociología, 43.* https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/19720

Bobadilla Díaz, Percy (2017). *Las ONG en la era de la globalización: cambios y permanencias en su identidad y rol institucional*. Lima: PUCP/Departamento de Ciencias Sociales.

Bobadilla Díaz, Percy (2018). Los alcances institucionales de los espacios de gobernanza en el desarrollo regional: el caso de la provincia de Cajamarca en el Perú (2003-2010). *Desarrollo, Economía y Sociedad, 6*(1). https://revista.jdc.edu.co/index.php/deyso/article/view/56/55

Bobadilla Díaz, Percy (2020a). El desarrollo de la conflictividad social y política en actividades extractivas y su influencia en la gestión del agua: discursos de desarrollo y posición de los actores de la región norte de Cajamarca en el Perú. *Agua y Territorio, 15*. https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/4647/4844

Bobadilla Díaz, Percy (2020b). Nuevos modelos de gestión social para la implementación de políticas, programas y proyectos en un contexto de descentralización y desarrollo territorial: gobernanza y estado-red. En *La gerencia social en la práctica: modelos de gestión en la ejecución efectiva de políticas sociales*, (3). Lima: PUCP/Maestría de Gerencia Social. https://files.pucp.education/posgrado/wp-content/uploads/2021/03/03160729/libro-final-de-fundamentos-en-gs.pdf

Bobadilla, Percy y Barreto Huamán, Engelbert (2001). De la confrontación a la colaboración: estado y ONG, 1970–2000. *Debates en Sociología, 25-26.* https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/7059

Bobadilla Díaz, Percy y del Águila Rodríguez, Luis (1998). *Planificación estratégica para ONG*. Lima: PACT.

Boisier, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bourdieu, Pierre (1989). Social space and symbolic power. *Sociological Theory, 7*(1).

Boyce, John R. y Emery, J. C. Herbert (2011). Is a negative correlation between resource abundance and growth sufficient evidence that there is a "resource curse"? *Resources Policy, 36*(1). https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2010.08.004

Bril-Mascarenhas, Tomas, Maillet, Antoine y Mayaux, Pierre-Louis (2017). Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política, 37*(3).

Bruszies, Christian et al. (2016). *Minería y desarrollo*. En Juan Carlos Henao y Carlos Alberto Restrepo Rivillas (eds.), *Competitividad y desempeño en el sector minero*. Bogotá: Universidad Externado.

Bryman, Alan (2008). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Buchanan, James (1965). *An economic theory of clubs: public goods y market failures*. New Jersey: Tyler Cowen.

Bury, Jeffrey (2004). Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Perú. *The Geographical Journal, 170*(1). https://doi.org/10.1111/j.0016-7398.2004.05042.x

Bury, Jeffrey (2007). Minería, migración y transformaciones en los medios de subsistencia en Cajamarca, Perú. En Anthony Bebbington (ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CEPES.

Caballero, Gonzalo y Soto-Oñate, David (2013). La nueva sociología económica y el nuevo institucionalismo en sociología: enfoques contemporáneos. En Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero, *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS.

Cabrera, César Humberto (2017). *CONGA: cuando Humala y Heredia paralizaron el desarrollo del cinturón de cobre del norte del Perú*. Lima: CIMAD.

Calame, Pierre (2003). *La démocratie en miettes: pour une révolution de la gouvernance*. Paris: Descartes/Charles Léopold Mayer.

Calvo, Guillén y Carvallo, Patricio (4-6 de noviembre de2015). De la responsabilidad social a la responsabilidad territorial empresarial [ponencia]. *Tercera Conferencia Internacional en Responsabilidad Social en Minería (SRMINING2015). Antofagasta, Chile.*

Cárdenas, Alonso (2011). ¿Por qué ha aumentado la conflictividad social en el Perú? El caso del sector minero. *Revista de Ciencias Sociales, 133-134.* http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15323589010

Cárdenas, Alonso (2017). *Identificación de buenas prácticas de relaciones comunitarias implementadas por empresas de la gran minería en el Perú: impacto en el desarrollo local y oportunidades de replicabilidad.* Lima: UARM/ODUCAL.

Castells, Manuel (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. III*. Madrid: Siglo XXI.

Castells, Manuel (2004). *La era de la información. Vol. I: la sociedad red*. Madrid: Siglo XXI.

Castillo, Gerardo (2015). Transforming Andean space: local experiences of mining development in Peru [Tesis de doctorado]. The University of Queensland, Australia.

Castro, Augusto (2020). El estado, el diálogo y la transformación de los conflictos socioambientales. *Revista Kawsaypacha: sociedad y medio ambiente, 5*(1), enero-junio. Lima: INTE/PUCP.

Cavero, Omar (2014a). Hacia un entendimiento de la conflictividad social: las protestas contra la minería en Puno 2011. *Cuaderno de trabajo, (21).* Lima: PUCP/Departamento de Ciencias Sociales.

Cavero, Omar (coord.) (2014b). *El poder de las preguntas: ensayos desde Marx sobre el Perú y el mundo contemporáneo*. Lima: Fondo Editorial Universidad de Ciencias y Humanidades.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (s/f). Conoce los planes estratégicos sectoriales multianuales PESEM. https://www.gob.pe/institucion/ceplan/campa%C3%B1as/50880-conoce-los-planes-estrategicos-sectoriales-multianuales-pesem

CEPAL/Naciones Unidas (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cerro Verde (2016). *Reporte de sostenibilidad 2016*. Arequipa: Cerro Verde.

Cerro Verde (2017). *Impulsados por el cobre: reporte de sostenibilidad 2017*. Arequipa: Cerro Verde.

Cerro Verde (2018). *Activos probados, valor fundamental: reporte de sostenibilidad 2018*. Arequipa: Cerro Verde.

Cerro Verde (2019). *Construyendo sobre nuestras fortalezas: reporte de sostenibilidad 2019*. Arequipa: Cerro Verde.

Cerro Verde (s/f-a). Historia. https://www.cerroverde.pe/mineria_cobre_molibdeno_arequipa_minera_cerro_verde_conocenos/historia/

Cerro Verde (s/f-b). Nosotros. https://www.cerroverde.pe/mineria-cobre-molibdeno-arequipa-minera-nosotros

Cerro Verde (s/f-c). Desarrollo sostenible. El círculo virtuoso del agua. https://www.cerroverde.pe/desarrollo/mineria-cobre-molibdeno-arequipa-minera-circulo-virtuoso-del-agua

Cisneros, Paul (ed.) (2016). *Política minera y sociedad civil en América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Chaqués Bonafont, Laura y Palau Roqué, Anna (2006). Gobernanza. En Miguel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.

Clausen, Jhonatan y Flor Toro, José Luis (2014). *Sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza humana: propuesta conceptual e implementación empírica para el caso peruano.* Lima: PUCP/Departamento de Economía.

Claverías, Ricardo (2008). *Desarrollo territorial y nueva ruralidad en el Perú: experiencias y propuestas del CIED 1990-2007*. Lima: CIED.

COMEXPERU (2021). Memoria anual. https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/memoria/Memoria_COMEXPERU_2021.pdf

Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (2020). Informe final: propuestas de medidas normativas de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad del sector minero. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/604264/INFORME_FINAL_DE_LA_COMISI%C3%93N_PARA_EL_DESARROLLO_MINERO_SOSTENIBLE.pdf

Completa, Enzo (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político, 29*(87).

Confederación Internacional de Empresas Privadas [Confiep] (2018). La minería formal aporta el 14% del PBI nacional. https://www.confiep.org.pe/confiep-tv/mineria-formal-aporta-al-14-del-pbi-nacional/

CooperAcción (2015). *Caso "Las Bambas": informe especial 2015.* Lima: CooperAcción/Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú.

CooperAcción (25 de julio de 2019). Juzgado anuló el juicio oral contra dirigentes comunales por caso Las Bamba. https://cooperaccion.org.pe/noticias-juzgado-anulo-el-juicio-oral-contra-dirigentes-comunales-por-caso-las-bambas-boletin-amp-241-julio-2019/

Cornell University, INSEAD y WIPO (2020). *The global innovation index 2020: Who will finance innovation?* Ithaca/Fontainebleau/Geneva.

Correa, María Emilia (2019). *Sistema B y las empresas B en América Latina: un movimiento social que cambia el sentido del éxito empresarial*. Colombia: CAF.

Cortés, Kenneth (2016). *La teoría de la rent seeking: una herramienta para la evaluación y análisis de la política económica*. [Trabajo de grado]. Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito de Bogotá.

Cotler, Julio (2005). *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.

Crozier, Michel y Friedberg, Edward (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Ciudad de México: Alianza Editorial.

Damonte, Gerardo (2008). *The constitution of political actors: peasant communities, mining and mobilization in Bolivian and Peruvian Andes*. Saarbrücken-Berlin: VDM Verlag.

Damonte, Gerardo (2016a). Minería, estado y comunidades: cambios institucionales en el último ciclo de expansión extractiva en el Perú. En *GRADE: investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. Lima: GRADE. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170417125644/mineriaestadocomunidades_GD_35.pdf

Damonte, Gerardo (2016b). Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos. En Gerardo Damonte y Manuel Glave (eds.), *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. Lima: GRADE.

Damonte, Gerardo (2021a). Hybrid institutions: institutionalizing practices in the context of extractive expansion. En Gerardo Damonte y Bettina Schorr (eds.), *Andean states and the resource curse: institutional change in extractive economies*. Londres: Routledge.

Damonte, Gerardo et al. (2021b). *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú*. Lima: PUCP.

De Althaus, Jaime (2007). *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

De Echave, José (2009a). Las Bambas: un megaproyecto para una nueva región en la minería. En José De Echave et al. (coords.), *Minería y conflicto social*. Lima: CBC/ CIPCA/CIES/IEP.

De Echave, José (coord.) (2009b). Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización. Lima: PDTG/ CooperAcción/CONACAMI/Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales/UNMSM.

De Echave, José y Diez, Alejandro (2013). *Más allá de Conga*. Lima: CooperAcción.

De Echave, José et al. (coords.) (2009c). *Minería y conflicto social*. Lima: CBC/CIPCA/ CIES/IEP.

Defensoría del Pueblo (2005). Ante todo, el diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/page/103/

Defensoría del Pueblo (2017). El valor del diálogo: adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/El-valor-del-dialogo.pdf

Defensoría del Pueblo (2020). *Reporte de conflictos sociales*, (93). Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (s/f). Reportes de conflictos sociales: Perú. https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/#

De La Cadena, Marisol (2015). *Earth beings: ecologies of practice across Andean worlds*. Durham: Duke University Press.

Department for International Development (DFID) (2001). *Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles*. Reino Unido: DFID.

De Soto, Hernando (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. Buenos Aires: Sudamericana.

DeLanda, Manuel (2019). *A new philosophy of society: assemblage theory and social complexity*. Londres: Bloomsbury Academic.

Delgado, María Sol (2014). Buenas prácticas en el sector minero canadiense: un análisis comparativo con el caso peruano. *Política Internacional, 111*(1-3), enero-marzo. Lima: Academia Diplomática del Perú.

DHSF Derechos sin Fronteras (26 de abrilde 2019). Caso Anabi: inició juicio a ex dirigentes por protesta contra empresa minera. https://derechosinfronteras.pe/caso-anabi-inicio-juicio-a-ex-dirigentes-por-protesta-contra-empresa-minera/

Díaz de León, Carlos (2013). Nueva gestión pública y gobernanza: desafíos en su implementación. *Daena: International Journal of Good Conscience, 8*(1). http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf

DiMaggio, Paul y Powell, Walter (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), abril. Washington D.C.: ASA.

Dombois, Rainer y Pries, Ludger (1993). *Trabajo industrial en transición: experiencias de América Latina y Europa*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.

Drucker, Peter (1994). *La sociedad poscapitalista*. Buenos Aires: Sudamericana.

Duárez Mendoza, Jorge Luis (2014). Los estudios sobre el neoliberalismo en el Perú: entre legitimadores del discurso y críticos de la dominación. *Revista de Sociología, 24*. Lima: UNMSM/ Facultad de Ciencias Sociales.

Duschatzky, Silvia (Comp.) (2000). *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Ciudad de México: Paidós.

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

Durkheim, Émile (1987). *La división del trabajo social*. Madrid: AKAL.

EGASA (s/f). Historia. https://www.egasa.com.pe/SitePages/Historia.aspx

EJAtlas (s/f). Global atlas of environmental justice: Antamina copper mine, Perú. https://ejatlas.org/conflict/antamina-mine-peru

Elias, Norbert (1982). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

Elias, Norbert (2010). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

El Comercio (2000). El fax que marcó el fin del fujimorato. http://archivo.elcomercio.pe/especiales/alberto-fujimori-renuncia-fax-15-anos/

El Comercio (27 de marzo de 2019). Las Bambas: toda la cronología del conflicto que mantiene bloqueado corredor minero. https://elcomercio.pe/peru/bambas-cronologia-conflicto-mantiene-bloqueado-corredor-minero-noticia-620553-noticia/

El Comercio (19 de noviembre de 2020a). Contraloría reporta 395 obras públicas paralizadas a nivel nacional. https://elcomercio.pe/economia/contraloria-reporta-395-obras-publicas-paralizadas-a-nivel-nacional-cgr-obras-paralizadas-obras-publicas-noticia/

El Comercio (6 de diciembre de 2020b). Las Bambas: la situación en Challhuahuacho en la primera semana de una huelga indefinida. https://elcomercio.pe/peru/apurimac/las-bambas-la-situacion-en-challhuahuacho-en-la-primera-semana-de-una-huelga-indefinida-corredor-minero-noticia/?ref=ecr

Equipo Nizkor y Derechos Humanos Right (21 de agosto de 2004). Contexto de la crisis del Quilish. http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/quilish2.html

Escobar, Arturo (2016). Thinking-feeling with the earth: territorial struggles and the ontological dimension of the epistemologies of the South. *Revista de Antropología Iberoamericana*, *11*(1), enero-abril.

Etzioni, Amitai (1986). *Organizaciones modernas*. Ciudad de México: Uteha.

Euronews (27 de octubre de 2021). Protestas contra mineras se extienden en Perú, afectan ahora a yacimientos de Glencore y Hudbay. https://es.euronews.com/2021/10/27/mineria-peru

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (s/f). *Análisis financiero y preparación de recomendaciones*. https://www.fao.org/3/a0323s/a0323s09.htm

Faria, Diomira y Araujo, Fabiana (2015). Da bacia mineira à bacia da cachaça: desarrollo y cultura en regiones mineiras. *Via. Tourism Review, 1*(7). https://doi.org/10.4000/viatourism.647

Farje, Isaías (2013). *Impacto de las decisiones políticas en la autonomía y gestión de los organismos reguladores de servicios públicos: caso OSINERGMIN* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fayol, Henry (1961). *Administración general e industrial*. Buenos Aires: El Ateneo.

Federación de Rondas Campesinas del Norte del Perú, Project Underground (1999). Las rondas campesinas defienden la vida: un informe sobre los impactos medioambientales, sociales y culturales de Minera Yanacocha S.R.L. Cajamarca. http://cajamarca.de/aktuell/ronda-mina.htm

Ferreira, Camilo y Tincopa, Fernando (2019). *Análisis estratégico del conflicto Tía María*. Lima: Centro Wiñaq. https://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/d352f-analisis-estrategico-del-conflicto-tia-maria.pdf

Figueroa, Adolfo (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: PUCP.

Figueroa, Adolfo, Altamirano, Teófilo y Sulmont, Denis (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.

Flores Unzaga, César (2016). Conviviendo con la minería en el sur andino: experiencias de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca. Lima: CooperAcción/Oxfam.

Fontaine, Guillaume (2004). Actores y lógicas racionales en los conflictos socioambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador. En Fander Falconí, Marcelo Hercowitz y Roldán Muradián (eds.), *Globalización y desarrollo en América Latina*. Quito: FLACSO.

Foster, John Bellamy (2004). *La ecología de Marx: materialismo y naturaleza*. Madrid: El Viejo Topo.

Fraser, Jocelyn (2017). Peru water project: Cerro Verde case study mining–community partnership to advance progress on sustainable development goal 6. https://cirdi.ca/wp-content/uploads/2017/09/Cerro-Verde-Case-Study-.pdf

Freeport-McMoRan Inc (2015). Política comunitaria de Freeport-McMoRan Inc. https://www.fcx.com/sites/fcx/files/documents/policies/com_pol_espanol.pdf

Friedman, Milton (1962). *Capitalismo y libertad*. Chicago: Chicago University Press.

Fukuyama, Francis (1996). *Confianza: las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

Gestión (20 de mayo de 2020). Pobreza en Perú bajó el 2019 pero subió el nivel de la pobreza extrema. https://gestion.pe/peru/nivel-de-pobreza-en-peru-se-redujo-ligeramente-en-el-2019-noticia/

Gestión (8 de julio de 2021). Las brechas en la educación rural y su impacto en la economía. https://gestion.pe/blog/te-lo-cuento-facil/2021/07/las-brechas-en-la-educacion-rural-y-su-impacto-en-la-economia.html

Gentil, Paula Pessoa de Castro et al. (2019). Territorial governance and social innovation in regional development processes in mining territories: a theoretical model under construction. *Cadernos EBAPE BR, 17*(3).

Giddens, Anthony (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico: crítica positiva de las sociologías interpretativas*. Buenos Aires: Amorrortu.

Giddens, Anthony (1998). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

Gil, Vladimir (2009). *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú*. Lima: IEP.

Gilberthorpe, Emma y Papyrakis, Elissaios (2015). The extractive industries and development: the resource curse at the micro, meso and macro levels. *The extractive industries and society, 2*(2).

Glave, Manuel (2016). Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac). En Gerardo Damonte y Manuel Glave (eds.), *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. Lima: GRADE.

Glave, Manuel y Kuramoto, Juana (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

Gómez, Freddy (2011). *Pro-Cajamarca: una propuesta innovadora de toma de decisiones para la disminución de la pobreza como alternativa de los recursos de la minería* [Tesis de grado]. Pontifica Universidad Católica del Perú.

Goodland, Robert (2012). Responsible mining: the key to profitable resource development. *Sustainability, 4*(9). https://doi.org/10.3390/su4092099

Goske, Joachim (2000). *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

Granados, Alba Paula (2016). *La construcción de la fiscalización ambiental en un contexto adverso de boom de recursos naturales: el caso del OEFA* [Tesis de licenciatura].Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gudynas, Eduardo (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En AAVV. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES.

Gudynas, Eduardo (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Lima: RedGE/CLAES/PDTG/CooperAcción.

Gutiérrez, Ricardo A. (Comp.) (2018). *Construir el ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.

Gustafsson, Maria Therese y Scurrah, Martin (2019). Conflictos socioambientales, concesiones mineras y ordenamiento territorial en el Perú. *Revista de Ciencia Política y Gobierno, 11*. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22544

Guzmán-Barrón, César (2007). Consideraciones para la gestión de conflictos socioambientales. *Punto medio*, *1*.

Hampden-Turner, Charles y Trompenaars, Alfons (1995). *Las siete culturas del capitalismo*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.

Harvey, David (2008). El neoliberalismo como destrucción creativa. *Revista Apuntes del CENES*, 27(45).

Hardin, Garrett (1968). The tragedy of the commons. *Science*, *162*(3859). https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243

Hernández, Sagar (2016). La relación entre neoinstitucionalismo económico y sociológico. *Revista de Economía Institucional, 18*(35), julio–diciembre. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Herrera, Luis Carlos (2008). Neoinstitucionalismo sociológico: fuerte instrumento de análisis. *Cuadernos Nacionales, 15*.

Hidalgo Amat, Alonso y León, Alonso (2015). Minería y escasez de agua: el inédito acuerdo por el agua entre la minera Cerro Verde y la región Arequipa. *La Revista Boletín (Sociedad Suiza de Americanistas), 76*.

Himley, Matthew (2013). Regularizando la extracción en el Perú andino: minería y movilización social en una era de responsabilidad social corporativa. *Antípoda, 45*. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2012.01001

Hiruelas, Nylva (2005). El resplandeciente oro que cegó a Cajamarca. https://elgranangular.com/blog/reportaje/el-resplandeciente-oro-que-cego-a-cajamarca/

Hobbes, Thomas (2019 [1651]). *Leviatán*. Barcelona: Deusto.

Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

Huamaní, Giselle y Macassi, Sandro (2011). Gestión de conflictos socioambientales. *Economía y Sociedad, 77*.

Huamaní, Giselle et al. (2012). Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú. Lima: CIES.

Huber, Ludwig (2009). Antamina: licencia social y conflicto de baja intensidad. En José De Echave et al. (eds.), *Minería y conflicto social*. Lima: CBC/CIPCA/CIES/IEP.

Huertas del Pino, Luis Felipe (2009). Fiscalización ambiental de las actividades mineras: ¿cuán urgente es la implementación del OEFA? *Revista de Derecho Administrativo, 8*.

Hurtado-Villanueva, Abelardo y Gonzales-Vallejos, Roxana Elizabeth (2015). La gestión y planificación municipal en el Perú. *Revista Tecnológica–ESPOL*, 28*(4).*

Ibañez, Alfonso (1995). Mariátegui: los movimientos sociales y la democracia. *Espiral, 2*(4), septiembre–diciembre.

Indacochea, Alejandro et al. (1998). *Cajamarca competitiva*. Lima: Saywa.

INCORE-IPE (2021). Cajamarca: avance de la inversión pública a julio del 2021 alcanza el 31%. https://incoreperu.pe/portal/index.php/noticias/itemlist/tag/2021?start=30

Inforegión (17 de julio de 2012). Alcalde de Cotabambas advierte protestas contra proyecto Las Bambas (video). https://inforegion.pe/alcalde-de-cotabambas-advierte-protestas-contra-proyecto-las-bambas-video/

International Institute of Environment and Development (IIED) (2002). *Mining, minerals and sustainable development (MMSD): breaking new grounds*. Londres: Earthscan.

Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) (2020). Gobiernos regionales y locales han ejecutado menos del 30% de su presupuesto por canon. https://www.iimp.org.pe/raiz/gobiernos-regionales-y-locales-han-ejecutado-menos-del-30-de-su-presupuesto-por-canon

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2001). *Conociendo Cajamarca*. Lima: INEI.

INEI (2020). Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones (semestre: octubre 2019-marzo 2020). https://www.inei.gob.pe/media/menurecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf

INEI (2022). *Evolución de la pobreza monetaria 2010–2021: informe técnico*. Lima: INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf

Instituto Peruano de Economía (IPE) (2021). IPE: cómo impacta la minería en la productividad de Perú (28 de junio). https://www.ipe.org.pe/portal/ipe-como-impacta-la-mineria-en-la-productividad-de-peru/

Irigoyen, Marina y Chávez Achong, Julio (2019). *Diálogo cívico: las democracias deliberativas en los conflictos socioambientales*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya/Centro IDEAS/GIZ/ProDiálogo/Instituto del Diálogo.

Ishikawa, Kaoru (1986). *Qué es el control total de la calidad: la modalidad japonesa*. Bogotá: Norma.

Jiménez Herrero, Luis Miguel y Pérez Lagüela, Elena (Coords.) (2019). *Economía circular-espiral: transición hacia un metabolismo económico cerrado*. Madrid: Editorial del Economista.

Kast, Freemont y Rosenzweig, James (1993). *Administración en las organizaciones*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.

Kang, Jungwon (2012). Conceptualizing development in the Peruvian Andes: the case of the Compañía Minera Antamina. *Human Organization*, 71(3). https://doi.org/10.17730/humo.71.3.2412553873538935

Kirsch, Stuart (2014). *Mining capitalism: the relationship between corporations and their critics*. California: University of California Press.

Knight Piésold Consultores (2004). *Estudio de impacto ambiental "Proyecto de sulfuros primarios" SMCV*. Lima: Knight Piésold.

Knight Piésold Consultores (2011). *Estudio de impacto ambiental y social de la expansión de la unidad de producción Cerro Verde.* Lima: Knight Piésold.

Kliksberg, Bernardo (comp.) (1993). *Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. Ciudad de México: FCE/CLAD/PNUD.

Kliksberg, Bernardo (2000). Seis tesis no convencionales sobre participación. En Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Washington D.C.: BID.

Köhler, Holm-Detlev y Martín Artiles, Antonio (2010). *Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales*. Madrid: Delta.

Kuramoto, Juana (1999). *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A*. Lima: GRADE. https://www.grade.org.pe/publicaciones/123-las-aglomeraciones-productivas-alrededor-de-la-mineria-el-caso-de-la-minera-yanacocha-s-a/

Lanegra, Iván (2008). *El (ausente) estado ambiental: razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas.

Lapegna, Pablo (2014). Transgénicos, agroquímicos y campesinas/os en Argentina: escalas globales y locales, dinámicas de resistencia y adaptación. En Gerardo Otero (coord.), *La dieta neoliberal: globalización y biotecnología agrícola en las Américas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

La República (22 de noviembre de 2018). BID: "Perú es el tigre de Latinoamérica". https://larepublica.pe/politica/382014-bid-peru-es-el-tigre-de-latinoamerica

Lardé, Jeannette, Chaparro, Eduardo y Parra, Cristian (2008). El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región de Antofagasta. *Serie recursos naturales e infraestructura, 130*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/6329-aporte-sector-minero-al-desarrollo-humano-chile-caso-la-region-antofagasta

Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor-network theory*. Oxford: Oxford University Press.

Launay, Claire (2005). La gobernanza: estado, ciudadanía y renovación de lo político: origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, *185*.

Lavado, Pablo y Campos, Daniela (2016). *Empleo e informalidad: balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*. Lima: CIES/Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_2016_pablo_lavado_y_dc.pdf

Lemkow, Louis y Buttel, Fred (1983). *Los movimientos ecologistas*. Madrid: Mezquita.

Mackey, John y Sisodia, Rajendra (2014). *Conscious capitalism*. Boston: Harvard Business Review Press.

Madueño, Ruth (2007). *Movimientos regionales y procesos políticos en el Perú, 2001-2006* [Tesis de licenciatura]. Escuela Nacional de Antropología e Historia de México.

Mancini, Lorenzo (2013). Estrategias de desarrollo en torno a los recursos naturales: una revisión crítica de la literatura. *Papeles en Europa, 26*(2).

Martínez Alier, Joan (2015). *Ecología política del extractivismo y justicia socioambiental*. *INTERdisciplina, 3*(7).

Martuccelli, Danilo y Santiago, José (2017). *El desafío sociológico hoy: individuo y retos sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Matos Mar, José (2004). *Desborde popular y crisis del estado: veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Marx, Karl (1852). *El 18 de brumario de Luis Bonaparte*. Nueva York: Die Revolution.

Marx, Karl (2014 [1867]). *El capital: crítica de la economía política. Tomo I*. Ciudad de México: FCE.

Marzal, Manuel M. (2005). *Los santos y la transformación religiosa del Perú colonial*. Lima: PUCP.

March, James y Simon, Herbert (1959). *Organizations*. Nueva York: Wiley.

Marín, Lucas Antonio (1981). *Sociología de la empresa*. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.

Mejía Villena, José Manuel y Aurazo Díaz, Renzo (2015). Repensando la fragmentación de la contienda política transgresiva en el Perú post-transición, 2001-2003. En *Encrucijadas: revista crítica de ciencias sociales, 9*, junio. https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/79029

Meléndez, Carlos (2009). Movilización sin movimientos: el caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca. En Romeo Grompone y Martín Tanaka (eds.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima: IEP.

Meléndez, Carlos (2019). *El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Lima: IEP.

Merlinsky, Maria Gabriela (2017). Environmental conflicts and public deliberation arenas around the environmental issue in Argentina. *Ambiente y Sociedade, 20*(2), abril–junio. https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC265R1V2022017

Merton, Robert K. (1964 [1949 y 1957]). *Teoría y estructura sociales*. Ciudad de México: FCE.

Minera Chinalco (s/f). *Nueva Morococha: una ciudad moderna*. https://www.chinalco.com.pe/sostenibilidad/nueva-morococha

Minera Yanacocha (2001). *Yanacocha: su compromiso con Cajamarca. Balance social 1992–2001*. Lima: Gerencia de Minera Yanacocha. https://s24.q4cdn.com/382246808/files/doc_downloads/operations_projects/south_america/yanacocha/Balance-Social-1992-2001.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (s/f). Presupuesto por resultados. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&lang=es-ES&Itemid=101162&view=article&id=5334

Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (1998). *Estudio del impacto ambiental: Proyecto Antamina*. Lima: MINEM.

Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (2006). *Estudio de impacto ambiental suplementario: Yanacocha Oeste*. Lima: MINEM.

Ministerio del Ambiente (MINAM) (2016). *Guía del Sistema Nacional de Gestión*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Mintzberg, Henry (1991 [1989]). *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Mintzberg, Henry (1999). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*. En C. Losada y M. Marrodán (Eds.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Washington D.C.: BID.

Mintzberg, Henry (2005). *Directivos, no MBAs: una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*. Barcelona: Deusto.

Mintzberg, Henry y Quinn, James Brian (eds.) (1993). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y caso*. Ciudad de México: Prentice Hall.

Mirabal, Daniel (2003). Técnicas para manejo de conflictos, negociación y articulación de alianzas efectivas. *Provincia*, *10*.

MMG Las Bambas (s/f). *Conociendo Las Bambas*. https://www.lasbambas.com/inicio/

Mogrovejo Álvarez, Mirella, Pimentel Bernal, Renato y Zúñiga Huamai, Alfredo (2007). Modelos de inversión social para empresas mineras: experiencias y propuestas. *Revista de Economía, Finanzas y Ciencias Administrativas, 12*(23), diciembre. https://doi.org/10.46631/jefas.2007.v12n23.06

Moncayo Jiménez, Edgardo (2002). Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y de la globalización. *Desafíos, 7*.

Monge, Carlos (2012). Entre río y río: el apogeo de la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del post-extractivismo en el Perú. En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (eds.), *Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina: una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: RedGE/CEPES.

Morán, Jaime (2019). La deficiente atención de salud en área rural. *Ideele Revista*, *286*. https://revistaideele.com/ideele/content/la-deficiente-atenci%C3%B3n-de-salud-en-%C3%A1rea-rural

Moreno, Gustavo (2014). El caso Las Bambas. En Iván Ormachea Choque, at al. (eds.), *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: ProDiálogo.

Moser, Caroline (1993). *Gender planning and development: theory, practice and training*. Nueva York y Londres: Routledge.

Mujica, Jaris, Melgar, Sandy y Zevallos Trigoso, Nicolás (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú: un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones, 16*(17). Lima: ONPE.

Muñoz Chirinos, Paula Valeria (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*. Lima: Universidad del Pacífico.

Murillo Vargas, Guillermo, Gonzales Campo, Carlos y García Solarte, Mónica (2011). *Cambio institucional y organizacional: perspectivas teóricas para el análisis*. Cali: Universidad del Valle.

Naciones Unidas (s/f). Derechos humanos: debida diligencia en materia de derechos humanos. https://empresasyderechoshumanos.org/debida-diligencia/

Nee, Victor e Ingram, Paul (1998). Embeddedness and beyond: institutions, exchange and social structure. En Mary C. Brinton y Victor Nee (eds.), *The new institutionalism in sociology*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Nixon, Rob (2011). *Slow violence and the environmentalism of the poor*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

North, Douglass (1993a). *Five propositions about institutional change [Working paper, Economic History N° 9309001].* Munich: Biblioteca de la Universidad de Munich.

North, Douglass (1993b). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: FCE.

Nussbaum, Martha (2012). *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós.

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (27 de marzo de 2019). Las Bambas: toda la cronología del conflicto que mantiene bloqueado corredor minero. https://www.ocmal.org/las-bambas-toda-la-cronologia-del-conflicto-que-mantiene-bloqueado-corredor-minero/

OCMAL (s/f). Conflicto minero Las Bambas. Megaproyecto. https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/view/31

OCMAL (s/f.a). Conflictos mineros en América Latina. https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/

Olson, Marcur (1985). *La lógica de la acción colectiva*. Ciudad de México: UNAM. https://ses.unam.mx/docencia/2018II/OlsonMarcur1985_LaLogicaDeLaAccionColectiva.pdf

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (2014). El rol del OEFA en la gestión de conflictos socioambientales. https://issuu.com/alianzasparaeldialogo/docs/el_rol_del_oefa_en_la_gesti__n_de_c

Orihuela, José Carlos (2013). Instituciones y cambio institucional: repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana. *Politai, 4*(6).

Orihuela, José Carlos, Huaroto, César y Paredes, Maritza (2014). *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales. Informe final del Proyecto Mediano*. Lima: CIES.

Orihuela, José Carlos y Granados, Alba (2021). Institucionalidad ambiental minera: entre el discurso legal y las prácticas de gobierno. En Gerardo Damonte et al. (eds.), *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú*. Lima: PUCP.

Ostrom, Elinor (2002). Reformulando los bienes comunes. En Richard Chase Smith y Danny Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IEP.

Ostrom, Elinor (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journals of Economic Perspectives, 14*(3), Summer. Pittsburgh: American Economic Association.

Peet, Richard y Watts, Michael (eds.) (2004). *Liberation ecologies: environment, development, social movements*. Londres y Nueva York: Routledge.

Perdomo, Geovanny, Murillo, Guillermo y González-Campo, Carlos (2019). Cambio organizacional e institucional desde las perspectivas teóricas. *Entramado, 15*(2).

Pérez, José (2010). *Yanacocha: cambios y permanencias en el conflicto social minero* [Tesis de doctorado]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pertuz Martínez, Aylin Patricia (2016). La práctica de la responsabilidad social empresarial en la minería latinoamericana. *Pensamiento Gerencial: revista digital, 4*. https://doi.org/10.24188/rpg.v0i4.538

Peru21 (10 de enero de 2021). Arequipa: Pepe Julio Gutiérrez a 16 años de prisión. https://peru21.pe/peru/pepe-julio-gutierrez-a-16-anos-de-prision-tia-maria-arequipa-noticia/

Pfeffer, Jeffrey (1981). *Power in organizations*. Marshfield: Pitman Publishing.

Pfeffer, Jeffrey (1992). *El poder en las organizaciones: política e influencia en una empresa*. Madrid: McGraw Hill.

Pino, Ricardo et al. (2010). *La actividad minera y su relación con las comunidades: un estudio exploratorio en el Perú*. Lima: PUCP CENTRUM.

Pinto Herrera, Honorio (2016). Proyecto minero Tía María: razones de protesta. *Investigaciones Sociales, 20*(36). https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/12908 y https://doi.org/10.15381/is.v20i36.12908

Pinto Herrera, Honorio y Luyo Quiroz, Antonio (2017). Las Bambas: conflicto social 2015. *Investigaciones Sociales, 21*(39). https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/14675 y https://doi.org/10.15381/is.v21i39.14675

Pinzás García, Teobaldo (1993). *Privatización y nuevo rol del estado: algunos aspectos conceptuales con referencia al caso peruano.* Lima: IEP.

Piscoya Vera, Héctor Fernando (2017). *Modelo de gestión para gobiernos regionales con enfoque a gerencia para resultados* [Tesis de maestría]. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

Plaza, Orlando (2014). *Teoría sociológica: enfoques diversos, fundamentos comunes*. Lima: PUCP.

PLUSmining (26 de noviembre de 2020). Impacto económico y social de la minería en Chile: una visión actualizada. https://plusmining.com/pronostico-a-largo-plazo-de-la-demanda-minera-de-agua-en-las-regiones-del-norte-de-chile-2/

PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (s/f). Economía verde. https://www.unep.org/es/regiones/america-latina-y-el-caribe/iniciativas-regionales/promoviendo-la-eficiencia-de-recursos-1

Porter, Michael y Kramer, Mark (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review América Latina, 9*(1).

Portocarrero, Felipe, Sanborn, Cynthia y Camacho, Luis Antonio (2007). Aprendiendo sobre la marcha: la compañía minera Antamina. En Felipe Portocarrero, Cinthya Sanborn y Luis Antonio Camacho (eds.), *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en industrias extractivas*. Lima: Universidad del Pacífico.

Powell, Walter y DiMaggio, Paul (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Ciudad de México: FCE.

Prats, Joan (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Prats Cabrera, Joan Oriol (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. *Papers: Revista de Sociología, 88*.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (2013). Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (2018). *Reporte anual 2018: Secretaría de gestión social y diálogo*. Lima: PCM, Secretaría de Gestión So-

cial y Diálogo. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300244/d286033_opt.pdf?v=1553183182

Proética (2017). Entre 2007 y 2016, Áncash perdió S/. 200 millones por corrupción. https://www.proetica.org.pe/noticias/entre-2007-y-2016-ancash-perdio-s-200-millones-por-corrupcion/

Proinversión (2005). Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible. http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/LASBAMBAS_OTROS/OLasBambas.pdf

Propuesta Ciudadana (2003). *Participación y concertación en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. https://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd10_completo.pdf

Propuesta Ciudadana (2012). *El programa minero de solidaridad con el pueblo: evaluación de transparencia (Reporte de vigilancia N° 5).* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/reporte%20nacional%205%20programa%20minero.pdf

Propuesta Ciudadana (16 de diciembre de 2019). Y... ¿dónde están los 15,000 millones? Blog Diario Gestión Grupo Propuesta Ciudadana. http://blogs.gestion.pe/propuesta-ciudadana/2019/12/y-donde-estan-los-15-mil-millones.html

Putnam, Robert (1993). The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect, 4*(13).

Queirolo Romero, Ana Paula (2018). Breves comentarios a los mecanismos implementados para la participación ciudadana efectiva dentro de la certificación ambiental por parte de SENACE. *THEMIS Revista de Derecho, 74*.

Quiroz, Patricia (2009). Responsabilidad social empresarial como base para el desarrollo sostenible en el Perú. *Gestión Joven: Revista de la Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas (AJOICA), 3*.

Ramírez de Bermúdez, Fanny (2005). El desarrollo de la identidad corporativa: función inherente de la gestión comunicacional. *Orbis: Revista*

Científica de Ciencias Humanas, 1(1), julio. Maracaibo: Fundación Miguel Unamuno y Jugo.

Rázuri, María del Pilar (2017). *Algunas consideraciones con relación al ejercicio de competencias del SENACE: del enfoque normativo a la realidad* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Reich, Robert B. (2016). *Saving capitalism: for the many, not the few*. Nueva York: Vintage Books/Penguin Random House.

Remy, María Isabel (2015). *Desigualdad territorial en el Perú: reflexiones preliminares*. Lima: IEP.

Reygadas, Luis (2021). *Otros capitalismos son posibles*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Reynaud, Jean Daniel (1994). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Éditions Armand Colin.

Reuben, William (2006). Voz y participación. En Marcelo Giugale, Vicente Fretes-Cibils y John Newman (eds), *Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*. Washington: Banco Mundial.

Revesz, Bruno (2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En AAVV. *Congreso Internacional: Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Cochabamba: CIPCA.

Richard, André et al. (eds.) (2014). *Las mejores (y peores) prácticas para la extracción de recursos naturales en América Latina*. Santiago de Chile: Americas Quarterly.

Riofrancos, Thea N. (2017). Scaling democracy: participation and resource extraction in Latin America. *Perspectives on Politics, 15*(3).

Robbins, Stephen P. (2004). *Comportamiento organizacional*. Ciudad de México: Pearson.

Rodríguez, Virginia (2010). Sobre el traspaso de competencias de OSINERGMIN al OEFA: ¿miopía política, captura del estado o juego electoral? *Politai: Revista de Ciencia Política, 0*.

Rodríguez, Iokiñe et al. (2019). *Conflictividad socioambiental en Latinoamérica*. Ciudad de México: FES.

Ross, Michael L. (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics, 51*(2).

Ruiz Caro, Ariela (2002). *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7273

Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (2001). Natural resources and economic development: the curse of natural resources. *European Economic Review, 45*(4-6).

Salas, Guillermo (2002). *Dinámica social, reciprocidad y reestructuración de sistemas de acceso a recursos: las familias pastoras de Yanacancha y la presencia del proyecto Antamina* [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Salas, Guillermo (2008). *Dinámica social: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: IEP.

Salas, Guillermo (2012). La embriaguez del canon minero: la política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica, 28*(28). http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/1376

Samamé Boggio, Mario (1994). *Desarrollo y minería*. Lima: Fondo Editorial Banco Central de Reserva del Perú.

Samuelson, Paul A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics, 36*(4).

Sanz, Ana (1996). La administración pública. En Miquel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.

Schroder, Peter (2006). *Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional de América Latina.

Secretaría de Gestión Pública-PCM (2018). *Norma técnica "Implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública" (006-2018–PCM/SGP).* Lima: PCM. https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/235944-006-2018-pcm-sgp

Seifert, Reinhard (2003). *Yanacocha: ¿el sueño dorado?* Cajamarca: ECO-VIDA.

Sen, Amartya (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica, 55*.

Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo (2007). *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.

Servindi (19 de enero de 2016). Marcha por el agua en Arequipa: exigen que se terminen con beneficios otorgados a Cerro Verde. https://www.servindi.org/actualidad-noticias/18/01/2016/marcha-por-el-agua-en-arequipa-exigen-que-se-terminen-con-beneficios

Servindi (2019, 11 de junio). Denuncian que Cerro Verde vierte agua contaminada al río Chili. https://www.servindi.org/actualidad-noticias/11/06/2019/denuncian-que-cerro-verde-vierte-agua-contaminada-al-rio-chili

SERVIR (2015). *Marco conceptual del grupo de directivos públicos del Servicio Civil Peruano [Documento de trabajo, N° 1].* Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil/ SERVIR.

Shack, Nelson, Pérez, Jeniffer y Portugal, Luis (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria. En AAVV. *Control Gubernamental.* Lima: Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

Sistema Nacional de Información Ambiental SINIA (2013). *Indicadores ambientales*. Lima: MINAM–SINIA.

Smith, Richard y Pinedo, Danny (eds.) (2002). *El cuidado de los bienes comunes*. Lima: Instituto del Bien Común.

Snyder, Hannah (2019). Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. *Journal of Business Research, 104*. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Social Capital Group (2013). Documental: reasentamiento a la nueva ciudad de Morococha. https://www.youtube.com/watch?v=5a70UQFOaqI

Sosa, José (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Sotomayor, Arístides (2017). *Tecnologías limpias, medio ambiente y comercialización de minerales*. Lima: Universidad de Lima, Fondo Editorial.

SPDA Actualidad Ambiental (9 de abril de 2012). Caso Doe Run: reportaje presentó testimonios de niños afectados por contaminación en La Oroya. https://www.actualidadambiental.pe/video-caso-doe-run-reportaje-presento-testimonios-de-ninos-afectados-por-contaminacion-en-la-oroya/

SPDA Actualidad Ambiental (5 de mayo 2015). 10 puntos que debes revisar para entender el conflicto por el proyecto Tía María. https://www.actualidadambiental.pe/tia-maria-todo-lo-que-debes-saber-para-entender-el-conflicto/

Stevens, Paul (2015). *The resource curse revisited: appendix. "A literature review. Energy, Environment and Resources*. Londres: Chatham House/ Royal Institute of International Affairs.

Stiglitz, Joseph, Sen, Amartya y Fitoussi, Jean-Paul (2013). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf

Stoner, James, Freeman, Edward y Gilbert, Daniel (1996). *Administración*. Ciudad de México: Prentice Hall.

Sulmont, Denis (1999). *La empresa: una mirada sociológica*. Lima: PUCP.

Svampa, Maristella (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL: Observatorio Social de América Latina. Movimientos socioambientales en América Latina, 13*(32).

Svampa, Maristella (2016). *Debates latinoamericanos:indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: EDHASA.

Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú, 1980–1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP. https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/610/tanaka_losespejismosdelademocracia.pdf;jsessionid=19A53DBC7057F1CDF7F6CC0EA84EA629?sequence=2

Tanaka, Martín (2001). *Participación popular en las políticas sociales: cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué también puede ser lo contrario*. Lima: CIES.

Tanaka, Martín y Meléndez, Carlos (2009). Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva. En José De Echave et al. (coords.), *Minería y conflicto social*. Lima: CBC/CIPCA/CIES/IEP.

Tanaka, Martín et al. (2007). *Minería y conflicto social. Economía y Sociedad*, *65*. Lima.

Taylor, Frederick Winslow (1964 [1911]). *Principios de la administración científica*. Ciudad de México: Herreros Hnos.

Transparency International (2020). *Índice de la percepción de la corrupción*. Berlín: Secretariado Internacional.

Triscritti, Fiorella (2013). Mining, development and corporate–community conflicts in Peru. *Community Development Journal, 48*(3), julio.

Trivelli, Carolina y Urrutia, Carlos (2018). Crecimiento y reducción de la pobreza. En Úrusla Aldana et al. (coords.), *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*. Lima: IEP.

Trujillo, María Andrea y Vélez Bedoya, Rodrigo (2006). Responsabilidad ambiental como estrategia para la perdurabilidad empresarial. *Revista Universidad y Empresa, 8*(10).

Torres, Hipólito (enero de 2018). Distribución del canon minero en la región Áncash: el caso del distrito de Pontó y San Marcos, 2003-2017. https://hipolitotorresblog.blogspot.com/2018/01/distribucion-del-canon-minero-en-la.html

Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: BID/Unión Europea. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Progreso-pobreza-y-exclusi%C3%B3n-Una-historia-econ%C3%B3mica-de-Am%C3%A9rica-Latina-en-el-siglo-XX.pdf

Thorp, Rosemary (2014a). Los retos del desarrollo basado en minería en el Perú. En Rosemary Thorp et al. (coords), *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: PUCP.

Thorp, Rosemary (2014b). *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo*. Lima: PUCP.

Touraine, Alain (1978). *Las sociedades dependientes*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.

UNICEF (2009). *Interculturalidad: reflexiones desde la práctica*. Ecuador: DINEIB/UNICEF. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/INTERCULTURALIDAD%20REFLEXIONES%20DESDE%20LA%20PRACTICA.pdf

Vargas, Claudio (2015). La actividad minera de Yanacocha y el impacto ambiental en áreas de influencia: yanacocha mining and sustainable development in their environment. *Rev. del Instituto de Investigación RIIGEO, 18*(36).

Velarde, Patricio J. (2018). *Violencia y polarización en la conflictividad minera peruana: las Bambas* [Tesis de licenciatura]. Pontifica Universidad Católica del Perú.

Vélez Torres, Irene y Ruiz Torres, Guillermo (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socioambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad: revista del doctorado interinstitucional en ciencias ambientales, 1.*

Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: USMP.

Weber, Max (1964 [1922]). *Economía y sociedad*. Ciudad de México: FCE.

Wiener Fresco, Raúl y Torres Polo, Juan (2015). *La gran minería: ¿paga los impuestos que debería pagar? El caso Yanacocha*. Lima: LATINDADD.

Wiener Ramos, Leonidas (2017). *Problemas de gobernanza en una actividad extractiva: el caso Las Bambas* [Tesis de magíster, PUCP]. Lima: PUCP. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8922

Wiener Ramos, Leonidas (2018). *Gobernanza y gobernabilidad: el caso Las Bambas*. Lima: CooperAcción.

Williamson, Oliver (1989). Transaction cost economics. En R. Schmalensee y R. Willig (Eds.), *Handbook of industrial organization*. New York: North-Holland.

Zavaleta, Mauricio (2014). *La batalla por los recursos en Cajamarca*. Lima: PUCP.

Zeisser Polatsik, Marco et al. (Coords.) (2015). *La experiencia de la mesa de diálogo en Espinar 2012-2013: ¿un nuevo modelo de gestión de conflicto socioambiental?* Lima: CooperAcción.

Sobre el autor

Percy Alberto Bobadilla Díaz es doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con más de treinta y cinco años de trayectoria en los campos de la sociología de las organizaciones y del desarrollo, con especialización en gestión pública y gerencia social. Se ha desempeñado como consultor senior a nivel nacional e internacional, participando en el diseño, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Actualmente ocupa el cargo de Profesor Principal en la PUCP y ha ejercido la docencia como profesor invitado en universidades públicas y privadas del Perú, así como en la Universidad EAFIT (Colombia). Es autor de publicaciones sobre organizaciones no gubernamentales (ONG), empoderamiento, gerencia social, diseño de proyectos, asociatividad y gestión de conflictos socioambientales.

Gestión de conflictos socioambientales en el Perú

El punto de vista del sector público y privado, 1990-2021

La investigación que presentamos respondió a intereses académicos y profesionales relacionados con el campo de la sociología de las organizaciones. En este caso se analizó el funcionamiento y desempeño de empresas y entidades públicas en la gestión de conflictos socioambientales y los impactos que vienen generando en el marco institucional que regula las industrias extractivas.

El propósito de la investigación fue conocer el alcance de los cambios evidenciados en las trayectorias institucionales de las entidades públicas y empresas vinculadas a la minería, así como los procesos de aprendizaje que conllevan dicho esfuerzo en la prevención, mitigación y resolución de conflictos. En resumen, entender cómo el Estado y la empresa minera enfrentan dichas problemáticas desde sus propias capacidades de gestión institucional, y a partir de ello conocer si estos esfuerzos en conjunto permiten evitar su escalamiento y explicar las razones por las cuales el modelo extractivo es viable o no como palanca para el desarrollo socioeconómico.

De la Introducción.

PUCP CLACSO