

Tipología de la intervención de los Gobiernos Regionales en los conflictos sociales relacionados con las industrias extractivas¹

Piero Escobar Trigoso²

p.escobar@politai.pe

Verónica Hurtado Lozada³

veronica.hurtadol@politai.pe

Institución: Asociación Civil Politai

Área Temática: Participación, representación y actores sociales.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

² Estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Director Administrativo-Fiscal de la Asociación Civil Politai.

³ Egresada de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente preside el Consejo Directivo de la Asociación Civil Politai.

Resumen

El presente trabajo busca presentar, de manera general, un análisis descriptivo en torno a las nuevas formas de participación que han adoptado las autoridades regionales en los conflictos sociales. En ese sentido, se parte de la problemática que enfrentan los Presidentes Regionales en Perú ante las situaciones de conflictividad social; posteriormente, se presentan cuatro tipos de participación que devienen en nuestros cuatro casos de análisis. Finalmente, concluimos con una reflexión general en torno a la generalización o no de nuestra tipología en un contexto de cambio institucional como el peruano.

Palabras clave: *conflictos sociales, descentralización, Frente de Defensa, gobierno regional, municipalidades, movimiento social.*

1. Los Presidentes Regionales y la conflictividad social

En marzo de 2002 el Congreso de la República aprobó la reforma constitucional en la que se establece a la descentralización como una política permanente de Estado. Al respecto, el artículo 188 de la Constitución Política consagra que “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país”; señala además que “El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada”.

De acuerdo con la Evaluación del Proceso de Descentralización, presentado en el 2005, con la reforma de la Constitución Política se aprobaron tres aspectos de especial relevancia para el diseño del proceso de descentralización:

- Creación de gobiernos regionales sobre la base de departamentos.
- Conformación de regiones a partir de la unión de dos o más departamentos contiguos, en función de los resultados de un referéndum.
- Participación de la población en la elaboración de planes y presupuestos regionales y locales, así como obligación de los gobiernos descentralizados de rendir cuentas anualmente. En el mismo sentido, se estableció la creación de los Consejos de Coordinación Regional, con participación de los alcaldes y representantes de la sociedad civil.

Ahora bien, los resultados de dicha reforma han sido ampliamente cuestionados en los tres aspectos antes mencionados. En especial, refiriéndonos al segundo aspecto, no se han logrado constituir las denominadas regiones, siendo los mismos 24 departamentos que antes organizaban el territorio peruano. En ese sentido, tanto las políticas de ordenamiento político descentralizado así como de participación ciudadana se han visto condicionadas, por lo que el avance en dichas áreas es lento.

En el marco de este trabajo, este capítulo presentará un breve análisis en torno a los problemas que enfrentan las nuevas autoridades regionales, los llamados “Presidentes Regionales” en materia de funciones respecto de las industrias extractivas. Para ello, primero se hará un breve recuento del proceso de descentralización llevado a cabo, específicamente en materia de transferencia de funciones. Posteriormente, presentaremos

las funciones otorgadas y diferenciadas para los diversos niveles de gobierno en materia del sector minero. Finalmente, se enumerarán los aspectos que consideramos más problemáticos para el ejercicio de la función de presidente regional en esta materia.

El nuevo proceso de descentralización se sustentó en un conjunto de normas que podríamos dividir en dos grupos, de acuerdo con Cinthya Arguedas et. al (2011). El primero compuesto por las normas destinadas a distribuir las competencias descentralizadas, entre ellas, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

El segundo grupo conformado por normas de tipo instrumental. Es decir, aquellas creadas para facilitar la descentralización. Entre éstas están la Ley de descentralización fiscal, Ley de acreditación, Ley que crea incentivos a la integración territorial, etc.

El marco legal para la ejecución del proceso fue establecido en la LBD, norma en la que se definió que la descentralización debía ser un proceso gradual, progresivo y ordenado, a ejecutarse en cinco etapas. Así, se estableció que cada sector y órgano del nivel nacional determinaría las funciones que serían entregadas en los siguientes años (LBD, 2002: art. 4).

Para esta tarea se creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) que, como instancia responsable del proceso, se encargaría de dirigir la elaboración de los planes que concretarían la transferencia de funciones de los distintos sectores. La celeridad en la transferencia estaría determinada por la acreditación que los gobiernos regionales o locales recibieran respecto de cada una de las facultades a serles entregadas.

Teóricamente, la transferencia de funciones es un proceso en el que interactúan dos partes. De un lado, las autoridades del nivel nacional que tienen la oferta de las funciones a ser entregadas (siempre que se cumplan determinados requisitos). En tanto, del otro lado están los gobiernos descentralizados con una demanda creciente por asumir servicios que están centralizados y que pueden contribuir a mejorar el nivel de vida de su población.

A partir de ello, cada gobierno regional o local debía adoptar estrategias adecuadas a su realidad y, en función de éstas, definir sus prioridades en la transferencia de funciones. El

gobierno nacional, por su parte, debía dar una serie de pasos para determinar las funciones a ser entregadas a los gobiernos regionales.

En la práctica, el proceso de transferencia se ejecutó de manera muy distinta. En primer lugar, las funciones a transferirse no fueron determinadas de manera concertada sino por cada sector del gobierno central, decisión que posteriormente fue recogida y modificada por el Congreso de la República.

En segundo lugar, se tuvieron que hacer variaciones en la gradualidad de la transferencia de competencias, distinguiéndose principalmente dos fases. La primera, ejecutada durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), en la que se tuvieron que enfrentar una serie de problemas generados por las implicancias burocráticas del sistema de acreditación de la capacidad de los gobiernos subnacionales. Y la segunda fase, a partir de octubre de 2006, durante el gobierno de Alan García (2006-2011), en la cual el propio Jefe de Estado anunció el denominado “shock descentralista”, cuyo objetivo principal fue acelerar la transferencia de funciones.

La acreditación de los gobiernos regionales para asumir las funciones descentralizadas, que inicialmente era externa, pasó a convertirse en la práctica en un mecanismo de auto-acreditación. Este cambio trajo como consecuencia que, en algunos casos, se produjeran transferencias de funciones sin que los gobiernos regionales tuviesen capacidad real para asumirlas.

A ello se sumó que, en los distintos niveles de gobierno, el proceso de transferencia fue visto como un simple cambio de la autoridad responsable de ejecutar las tareas. Esta percepción generó que las nuevas jurisdicciones no se organizaran con un enfoque territorial para cumplir sus nuevas funciones, sino más bien mantuvieran uno sectorial, lo que propició que el proceso no lograra impregnarse en los actores durante sus primeros años. Además, empezó a ser cada vez más evidente que las disposiciones dictadas para organizar las transferencias eran insuficientes si se buscaba consolidar el desarrollo del proceso de descentralización.

En suma, la forma inicial cómo se definieron las funciones a transferir no reconoció la complejidad de cada una de ellas, ni recogió el cambio de paradigma que el proceso de descentralización representaba en la organización del Estado (Arguedas et. al 2011: 14-16).

Ahora bien, para entender mejor el proceso de descentralización en el sector minero hay que conocer el contexto en el que se desarrolló y en el que destacan, por un lado, los actores del proceso y sus expectativas sobre las competencias a transferir y, del otro, el principal objeto de la transferencia de funciones del sector minero, la minería a pequeña escala (MPE), dejando de lado la minería de gran escala.

Como parte del proceso, y en el marco de una estrategia de entrega progresiva, el MEM propuso transferir a los gobiernos regionales las funciones vinculadas a las actividades de concesión, fiscalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal.

Cabe anotar que en el año 2000, la Minería de Pequeña Escala apenas alcanzaba el 1% en la producción de plata y plomo, con registros de participación aún menores en el resto de metales, salvo en el caso del oro que para ese mismo periodo registraba una producción informal estimada del orden del 10% de la producción nacional. En un principio, la transferencia de funciones mineras se realizó sin tomar en cuenta el potencial desarrollo de la MPE, tanto formal como informal, o su impacto ambiental. Sin embargo, ésta perspectiva de la MPE cambia a mediados de la década del 2000, cuando el alza sostenida de la cotización del oro determinó un crecimiento explosivo de la minería informal, lo que a su vez provocó un desborde de la MPE y, con ello, el aumento de la problemática de este sub sector minero.

De otro lado, en el plano institucional regional, podemos señalar que desde la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en 1992, las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) estaban sujetas a una doble dependencia. Por un lado, presupuestal y administrativamente estaban sujetos a los CTAR, la base institucional de los futuros gobiernos regionales. Sin embargo, funcionalmente dependían del MEM. Esta situación llevó a que las DREM tuvieran, en la práctica, un espacio gris de autonomía que les permitía disponer de sus recursos y decidir sobre las tareas a realizar.

Tal estructura funcional cambió en el 2006, año en que las DREM pasaron a ser órganos de línea desconcentrados de la Gerencia de Desarrollo Económico de los Gobiernos Regionales. Esto marcó su dependencia presupuestal, administrativa y funcional de los gobiernos regionales. Sin embargo, en la práctica, continuaba su relación técnica con el MEM, y contaban con el poco interés por parte de los nuevos gobiernos regionales.

Pese a las limitaciones institucionales, el avance del proceso de descentralización del sector minero tuvo un gran respaldo en el diseño y la implementación de diversas actividades que permitieron enfrentar los cambios y retos que se iban presentando. Al respecto, cabe señalar que algunos de los elementos claves del avance fueron el haber definido oportunamente la necesidad de establecer el rol rector del MEM; haber reconocido las consecuencias del ejercicio de su función en un ámbito más complejo, con subniveles de gobierno, ahora legitimados y con poder de decisión; y, finalmente, desarrollar las capacidades de los gobiernos regionales. Todo lo cual generó una serie de consecuencias positivas que hemos sistematizado en cuatro logros.

La LBD establecía que el proceso de descentralización sería gradual y se desarrollaría progresiva y ordenadamente. Sería, además, el resultado de la concertación entre los tres niveles de gobierno. En la realidad, los avances del proceso reflejaron pobremente estos principios.

Sin embargo, la definición sobre las funciones que se transferirían no se produjo concertadamente con los gobiernos regionales. Lo real fue que un trabajo realizado en los diferentes sectores del gobierno central que luego el Congreso de la República recogió y adaptó. Y esa interpretación del Parlamento peruano se reflejó luego en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades. A ello se sumó que tampoco se dieron los pasos previstos para determinar qué funciones debían transferirse. En la práctica, esta decisión no respondió necesariamente a criterios técnicos.

Como resultado, los sectores tuvieron que encarar el desafío de compatibilizar los procesos de trabajo de los gobiernos descentralizados con el ejercicio de funciones a ser entregadas. Además, al diseñar los planes de transferencia, tuvieron que enfrentar la complejidad del proceso de prestación de servicios propia de la organización que iba a recibir las funciones.

Además, al no utilizarse los criterios técnicos, en el camino los ejecutores se vieron obligados a realizar variaciones en la gradualidad de la transferencia de competencias. En un principio, la transferencia de funciones mineras se realizó sin tomar en cuenta el potencial desarrollo que experimentaría la MPE formal e informal, ni su impacto ambiental en términos agregados.

Esta perspectiva tan limitada cambia a mediados de la década del 2000 con el alza sostenida de la cotización del oro. Este hecho determinó un crecimiento explosivo de la minería informal, lo que a su vez provocó un desborde de la MPE y, con ello, el aumento de su problemática.

La participación estimada de producción ilegal de oro pasó al rango de 20% de la producción nacional. Esta evolución de la minería informal cambia sustantivamente el contexto en el que se inició el proceso de descentralización minero, provocando complicaciones adicionales, tanto sociales como ambientales.

Ante las nuevas circunstancias, el MEM, que tradicionalmente había mantenido una relación jerárquica con las DREM, requiere construir y reforzar su rol rector para abordar la problemática de la MPE en coordinación con los gobiernos regionales. Y más aún teniendo en frente a un conjunto de autoridades regionales autónomas que, en muchos casos, manejaban perspectivas y objetivos diferentes.

La situación no era fácil para los gobiernos regionales por el costo político que representaba haber asumido –con sus escasas capacidades funcionales y financieras– las competencias relativas a la MPE, una actividad de mucha estabilidad local y regional que se iba complicando en forma proporcional a su rentabilidad.

Para muchos gobiernos regionales la MPE representaba una importante fuente de empleo e ingresos de gran parte de su población, por lo que su enfoque estaba más orientado a conseguir su formalización y difícilmente se adherían a estrategias que priorizaran su erradicación.

Como consecuencia de todas estas circunstancias, el proceso de descentralización del sector minero se fue construyendo y replanteando sobre la marcha, con el objetivo de responder a

los retos que representa la evolución de una MPE en expansión y con un componente informal cada vez mayor.

Así, el MEM, los GR y sus DREM o equivalentes, requirieron revisar sus perspectivas y modificar sus estrategias con la idea central de fortalecer las capacidades institucionales en los diferentes niveles de gobierno y, de esta forma, alcanzar el objetivo de promover la formalización, desarrollar programas de formación y apoyar el desarrollo empresarial de la actividad minera en pequeña escala.

Por otro lado, en lo referente a las industrias extractivas de gran escala, hasta el 2007 todas las decisiones acerca del desarrollo y aprobación de proyectos mineros eran tomadas dentro del Ministerio de Energía y Minas. Éste otorgaba concesiones, revisaba y aprobaba las Evaluaciones Ambientales que autorizan a las empresas a proceder con la exploración y revisaba y aprobaba las Evaluaciones Impacto Ambiental (EIA) que las empresas necesitan para pasar a la fase de explotación. Si bien las EIA y las Evaluaciones Ambientales deben ser sometidas a consulta pública, el proceso hacía que fuera difícil la participación de la población rural. Igualmente, el MEM intermedia en este proceso de consulta: comunica las observaciones públicas a la empresa y luego él mismo decide si la empresa ha respondido a ellas.

En este sentido, las funciones del MEM fueron diseñadas con un conflicto de intereses incrustado en su propio núcleo, puesto que el Ministerio estaba encargado tanto de promover la inversión como de refrenarla si esta causaba daños ambientales y sociales. Como el poder de MEM proviene claramente de su contribución al crecimiento económico y de mantener buenas relaciones con las empresas internacionales y nacionales, el conflicto social de intereses lo lleva a privilegiar la inversión por encima de la protección ambiental y social.

Si bien el control ambiental de las operaciones fue transferido en el 2008 a otra dependencia del gobierno una vez que se aprobó el proyecto, el MEM retuvo el rol de juez y parte en todos los otros aspectos. En vista de estas configuraciones institucionales la Defensoría de Pueblo encontró que la población tiene poca confianza en la predisposición del MEM a priorizar las preocupaciones sociales y ambientales sobre los intereses

empresariales y la pretensión gubernamental de desarrollar el sector. Por su parte, el MEM no se ha tomado en serio los procesos de consulta ni ha respondido a las demandas de los grupos afectados. En consecuencia, para muchas poblaciones locales la acción directa y el conflicto social se han convertido en el único mecanismo disponible para intentar que sus preocupaciones sean escuchadas.

Ante este escenario, las autoridades regionales se han visto relegadas ya que carecen de funciones en materia de grandes concesiones. Como se menciona, se ha brindado un espacio amplio para el desarrollo de consultas populares; sin embargo, no se estipula claramente quien las organiza y cómo se financian. No obstante, en la medida que los presidentes regionales son los representantes de sus electores, son ellos mismos los que demandan que asuman una postura y actúen en favor de la población, canalizando sus demandas. Es así como dichas autoridades inician su involucramiento en los conflictos sociales en lo referido a industrias extractivas.

No es objeto de este trabajo analizar con profundidad el caso de la Minería de Pequeña Escala, en tanto las competencias están claramente establecidas; aun cuando la problemática de la incapacidad logística persiste. Sin embargo, sí es el objetivo de esta sección presentar la revisión general de la situación de las autoridades regionales en el sector minero. A continuación, se presentará la tipología elaborada en función a un *continuum* de posibles roles adoptados por estas autoridades.

2. Tipología de la participación

De acuerdo con Tilly y Tarrow (2007), podemos entender a la política contenciosa como la interacción episódica, pública y colectiva entre demandantes y sus objetivos cuando a) al menos un gobierno es un demandado, un objeto de demanda o una parte de las demandas y b) las demandas podrían, si se cumpliesen, afectar los intereses de al menos uno de los demandados.

Siguiendo a estos autores, los actores que intervienen en la política contenciosa son, en principio, cualquier conjunto de personas conectadas en un sistema político dado, para las cuales la participación compartida en el funcionamiento de ese sistema de gobierno se encuentra disponible. En la práctica, más allá de una escala muy pequeña, todo actor que participa en el reclamo incluye al menos un grupo de personas previamente conectadas entre las que han circulado historias ampliamente aceptadas, relativas a su situación estratégica: oportunidades, amenazas, los medios disponibles de acción, posibles consecuencias de esas acciones, las evaluaciones de las consecuencias, la capacidad de actuar, la modularidad de contención previa y repertorios de otras partes para cualquier acción

La política contenciosa que es analizada en los casos presentados es episódica antes que continua, ocurre de manera pública, involucra interacción entre demandantes y otros, es reconocida por los otros como representativa de sus intereses, y tiene al gobierno como mediador, objetivo o demandante. Con esto, los marcos de oportunidad política pueden ser muy volátiles y permiten que los demandantes presenten una acción muy circunstancial en función a factores como la composición étnica o el desarrollo económico del lugar, estos pueden ser determinantes en los conflictos sociales en el país. Es así que muchas veces las autoridades regionales pueden verse influenciadas por los distintos actores participantes en el conflicto. Sin embargo, el presente trabajo no hará mucho énfasis en las causas, sino en las formas en las cuales se presenta la participación.

Los conflictos sociales corresponden a una forma de la acción colectiva de política contenciosa. Para los autores, adquiere la definición de “episodio” en la medida que son corrientes continuas de contención, incluyendo la realización de demandas, que se apoyan

en los intereses de otras partes. En el caso de los conflictos relacionados a industrias extractivas, generalmente se da la presencia de tres actores a un nivel primario: el Estado, la población demandante y la empresa privada. Actores como los medios de comunicación o las ONG también toman roles activos, sin embargo en la mayoría de casos son los tres mencionados quienes tienen un mayor protagonismo. Cabe mencionar que, tal como señalan Tanaka y Huber, respecto a los actores presentes en los conflictos sociales relacionados a actividades extractivas en el Perú: “Los juegos de posiciones, los acercamientos y las polarizaciones solo pueden ser comprendidos a partir de la lógica de las coincidencias o divergencias entre los intereses y las identidades de los actores, todo en el marco de un proceso de construcción de discursos hegemónicos hacia la polarización o el acercamiento”.

Es en esta dinámica, bajo la cual se desenvuelve el conflicto, donde los Presidentes Regionales se presentan a través del *continuum* planeado respecto a su participación política. En función a ello, desarrollamos la siguiente tipología, la cual se basa en el planteamiento teórico de Mario Diani (2005) quien considera que la centralidad que adopta un actor dentro de las movilizaciones se puede analizar en función a la cantidad de tareas o responsabilidades que son adjudicadas a la autoridad local y, a su vez, la capacidad que ésta mantiene con los actores de otras agrupaciones.

Primero, se presenta la categoría del *no participante*. Al no participar, el presidente podría no tener una postura clara respecto al conflicto o, a pesar de tenerla, no manifestarla de forma pública; de tal modo que no se presenta ningún impacto en ninguna de las instancias en las cuales el conflicto se desarrolla. Si bien han tomado notoriedad aquellas autoridades regionales que han liderado manifestaciones, los casos en los cuales los presidentes regionales no toman acciones claras son más comunes de lo que parecen. Normalmente se trata de las autoridades regionales que desestiman las demandas de conflictividad que surgen en pequeñas localidades, esto en la medida que ellas no representan una verdadera merma a su popularidad.

En segundo lugar, se presenta la *participación pasiva*, la cual si bien toma una postura respecto al conflicto, no se presenta una interacción con los dirigentes de las organizaciones sociales o sindicatos que convocaron a las medidas de fuerza. Igualmente, los dirigentes no

reconocen la autoridad gubernamental de presidente regional. En este sentido, el rol de la autoridad regional en el la política contenciosa generalmente no involucra procesos de negociación ni participación activa en los repertorios de movilización. Si bien esto podría verse como una ausencia de participación, en tanto no se presente un impacto sobre el transcurso del conflicto, las declaraciones a la prensa así como la presencia en las reuniones son consideradas como involucramiento de parte de la autoridad regional en el conflicto. Indistintamente, la postura adoptada puede ser a favor o en contra; lo resaltante es que se incluye al conflicto dentro de la agenda del gobierno regional.

Por otro lado, si se decide participar a favor de las demandas que originan el conflicto, hay matices dentro de la participación. La premisa de este tipo de acción es que el presidente regional, como autoridad gubernamental, debe buscar lo que es mejor para su región; en ese sentido, no optará por medidas violentas que traigan como consecuencia pérdidas humanas o pérdidas materiales de gran envergadura. A pesar de esto, puede verse que en muchos casos la participación se ve influenciada por otros aspectos, tal como se da con los llamados *brokers*, quienes mantienen una postura de negociación entre los demandantes y el Estado, la cual se ve fuertemente influenciada por una de las dos partes.

La *participación activa* del presidente regional en el conflicto, sin embargo, plantea algo totalmente diferente. Aparece constantemente en las medidas adoptadas por la población para comunicar sus demandas. Asimismo, concurre a reuniones con los dirigentes y líderes de la protesta, en las que se busca que la autoridad regional asuma la labor de comunicar los acuerdos y medidas ante la prensa y las autoridades del gobierno central correspondientes. Esto también puede darse a favor de los intereses estatales; además, tal como señalamos anteriormente, en la dinámica presente en la política contenciosa se presentan una serie de factores que pueden determinar la postura y el papel del gobernante. De esta manera, en la mayoría de casos él no es quien toma las decisiones ni tiene un protagonismo notorio en relación a los otros actores políticos, sino que juega un rol de concertación o representación de los intereses presentes en las bases del conflicto.

Finalmente, se presenta la participación que asume un rol de *liderazgo*. Este puede tomar diversos matices, pero lo principal es que se reconoce al presidente regional como el conductor de la movilización, quien organiza y coordina con los otros dirigentes las

acciones a tomar, quien brinda las declaraciones ante la prensa, autoridades nacionales o la empresa minera. A la par, es reconocido como el representante de las demandas, ya sea a favor o en contra, y es aclamado como el tomador de las decisiones y acuerdos con otros actores, que puede ser una empresa privada o el Estado central.

3. Descripción de casos

El análisis presentado en este apartado busca describir de manera general cuatro casos de estudio emblemáticos, cada uno de los cuales ejemplifica las categorías presentadas dentro de nuestra tipología. En ese sentido, cada caso presentará una descripción general de la agenda del conflicto, los actores principales, el rol del presidente regional y, finalmente, la estrategia de resolución que se adoptó.

3.1. Bagua – Amazonas: No participante

El 5 de junio de 2009, durante el paro amazónico convocado por las comunidades indígenas de la amazonia peruana, una intervención policial en la provincia de Bagua resultó en un enfrentamiento entre los pobladores indígenas de la zona y la policía en el cual murieron 23 personas. Este fue el punto álgido de una serie de protestas generadas a partir de una serie de decretos legislativos que afectaban distintos aspectos que involucraban a las comunidades indígenas. Sin embargo, la principal preocupación giraba en torno a la pérdida de derechos sobre la tierra a favor del desarrollo de industrias extractivas en determinadas zonas. Las demandas se basaban principalmente en los derechos establecidos a nivel constitucional a través del Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo (OIT), entre otras leyes referentes a la protección de áreas protegidas y los derechos indígenas.

Por otro lado es importante señalar el contexto en el cual se enmarcan estas protestas. Dentro del gobierno, el 2006 fue elegido Alan García, quien tenía una postura altamente marcada hacia el desarrollo de la actividad extractiva y la explotación de recursos en distintas zonas del país, esto en pro del desarrollo económico por sobre otro tipo de necesidades. Esto se hizo más visible desde la publicación de una serie de artículos sobre el “perro del hortelano”, donde en ese entonces el presidente hace referencia a los indígenas como personas que no conocen el desarrollo y en ese sentido, no se ven beneficiados de todo lo que su entorno les brinda, ni dejan que otras personas se beneficien del potencia que hay en la explotación de recursos. Por otro lado, tenemos la situación de las comunidades indígenas en el país en la amazonia. A diferencia de las comunidades andinas, presentan un nivel de organización más complejo, en tanto logran hacer representar sus demandas en

común a través de distintas organizaciones en las distintas regiones. Sus demandas se respaldaban a en la estructura constitucional señalada previamente y el apoyo que contaban de otras organizaciones a nivel nacional e internacional, asesores, gran parte de la sociedad civil, entre otros.

Es así que las comunidades indígenas junto al Estado fueron los actores protagónicos, mientras que las comunidades actuaban a través de sus organizaciones, el Estado se manifestaba con el accionar de poderes como el Congreso, el Poder Ejecutivo, entre otros. La relación entre estos actores fluctuaba entre la negociación y el conflicto, siendo el punto álgido lo ocurrido en Bagua. De este modo el grado de movilización durante el conflicto fue mucho mayor en la Región Amazonas, dados los antecedentes presentes por el recorte de un Parque nacional Ichigkat Muja y los intereses de la empresa minera Afrodita en distintos lotes de la Cordillera del Cóndor. A pesar de esto cabe mencionar que el paro amazónico se dio a lo largo de otras regiones que componían la amazonia peruana y tuvo como principales actores a las comunidades indígenas, sus organizaciones regionales y locales; y el Estado (CISHAB, 2010)

Con el cambio de gobierno se inició el ya mencionado viraje hacia la inversión en desarrollar proyectos de extracción minera. A pocos meses de la toma de mando, se reunieron distintos actores del aparato público para formular una propuesta respecto al recorte del parque nacional para facilitar la intervención de la empresa minera Afrodita. La propuesta, transmitida a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), no tomo en cuenta la opinión de las comunidades pertenecientes a la Cordillera del Cóndor, ni a sus organizaciones. El 10 de agosto del 2007, mediante el Decreto Supremo 023/2007/AG se modificó el área de la zona reservada de Santiago de Camaina al establecerse la categorización de la Zona Reservada Parque Nacional Ichigkat/Muja, dejando fuera de su ámbito el área donde se concentran las propiedades de la Minera Afrodita. Esto dio inicio al descontento en las poblaciones indígenas de la zona, se dieron algunos pronunciamientos y conflictos menores, pero no hay una acción contenciosa disruptiva latente.

Para el 2008, se aprueban los primeros Decretos Legislativos que darían inicio al paro amazónico, estos hacían referencia al número de votos necesarios por parte de las organizaciones indígenas para permitir la adquisición de propiedades de tierras. Ese

mismo año se dan las primeras movilizaciones en contra de los mismos. La movilización es anunciada y representada por el presidente de la Asociación interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Alberto Pizango. Esta organización recogía las demandas de sus distintas organizaciones regionales, las cuales a su vez estaban conformadas por una serie de asociaciones y federaciones conformadas por distintos grupos étnicos que convivían a lo largo del territorio señalado. Estas movilizaciones lograron que se derogaran los decretos tal y como fue exigido por las comunidades indígenas.

Con esto se inicia un dialogo entre el Estado y las organizaciones indígenas más cercano, el cual dura entre fines del 2008 e inicios del 2009 sin llegar a ningún consenso. Para abril del 2009 se convoca al Segundo Paro General en distintas provincias de la región, incluyendo Bagua. Este es el inicio de la etapa más disruptiva de todo el conflicto, mientras el Estado y las comunidades no llegan a ningún tipo de negociación que pueda terminar con el paro, se presentan repertorios como la toma de locales de empresas relacionadas a la extracción, bloqueo de carreteras, retención de personal, entre otros. Con lo sucedido en Bagua el 5 de junio, es que se inicia un nuevo proceso de negociación tras la derogación de otros decretos. Para julio ya se habían instalado tres de las 4 Mesas de Dialogo entre el gobierno y las comunidades.

A lo largo del conflicto es visible que la interacción se presentó mayormente entre el Estado y los demandantes, no hubo una intervención de actores privados y por parte del Estado los gobiernos regionales no tuvieron un rol protagónico dentro del conflicto pues todo era coordinado desde el Gobierno Central a través del Congreso o el Poder Ejecutivo, quienes utilizaban mecanismos de participación como Mesas de Dialogo o comisiones especializadas, lo cual también indica la ausencia de canales de participación o representación más formales, como debería ser con los gobiernos regionales.

Respecto a la relación con otros actores más externos al conflicto, las comunidades estuvieron respaldadas por otras organizaciones regionales de la zona andina, algunos medios de comunicación y parte de la población en Lima, la cual protagonizó una protesta en contra de lo sucedido en Bagua. Mientras que el Estado tenía de su lado a gran parte de los medios de comunicación, quienes brindaban una imagen sesgada respecto a las comunidades y los pobladores de la zona (Espinosa, 2009)

Durante el periodo señalado, el Ing. Óscar Altamirano fue el presidente regional de la Región de Amazonas donde se ubica el distrito de Bagua. La participación del mismo fue prácticamente nula, sus declaraciones solo fueron difundidas en medios muy locales y su postura no fue conocida a nivel público. Ni siquiera se presentaron demandas por parte de la población hacia una participación más activa del presidente regional como en otros casos. Esto es un fenómeno que se repite en otras regiones de la amazonia. Para las comunidades, los canales de representación se presentan de forma más efectiva por otras entidades fuera del ámbito público en tal medida que ni siquiera hay una exigencia hacia las autoridades locales.

El mayor grado de satisfacción en el nivel de representación señalado puede explicarse por la imagen que tiene el Estado, quien se encarga de promover la inversión en el sector extractivo; además del protagonismo de ciertos ministerios como el Ministerio de Energía y Minas, lo cual hace pensar a la población que el gobierno defiende los intereses de las empresas (Bebbington, 2013).

Por otro lado, más allá de la imagen del Estado está la trascendencia de las organizaciones indígenas amazónicas y el arraigo que tienen en la zona. La ausencia del Estado en la zona amazónica durante muchos años generó que la organización política de las comunidades que la habitan se presente con poco contacto con el aparato público. La influencia en esta organización se dio por parte de actores privados como ONG (Green, 2009). Esto brinda una legitimidad mayor a estos actores durante el conflicto.

3.2. Majaz – Piura: Participación pasiva

En tanto la industria extractiva peruana ha crecido, el sector ha buscado nuevas fronteras para la extracción de recursos. En el sector minero, Piura ha sido una de estas fronteras. El gobierno regional también ha compartido este punto de vista, identificando al proyecto Río Blanco como uno de los medios principales para generar ingresos tributarios que podrían financiar la inversión pública regional (Bebbington 2013: 128).

El proyecto minero Río Branco se encuentra en las provincias de Huancabamba y Ayabaca. La colina de Henry's Hill⁴ en la sierra de Piura, se halla en el medio de una disputa que involucra desde comunidades campesinas hasta agencias internacionales.

El proyecto ha estado marcado por la recurrencia del conflicto, cuyo núcleo se halla la relación entre la empresa y las dos comunidades campesinas en cuyas tierras se ubica el proyecto⁵. Las comunidades no poseen derechos sobre el subsuelo; pero los comuneros tienen que dar su aprobación antes de que la superficie pueda ser utilizada y ocupada por cualquier tercera parte que posea derechos de exploración y explotación del subsuelo. Eso resulta problemático para la empresa minera en tanto se trata de comunidades grandes, que incluyen la existencia de rondas campesinas, una forma de organización campesina que combina rondas de vigilancia, justicia social y representación; las cuales incluso están organizadas en federaciones que unen a las rondas locales e organizaciones provinciales que tienen sus propias estructuras de autoridad y eligen a sus líderes por votación (Bebbington 2013: 131).

De implementarse el proyecto minero, afectaría y transformaría, sin duda alguna, la vida de las zonas adyacentes, pero también repercutiría en el ámbito regional y nacional, por lo que alrededor del proyecto se concentran los esfuerzos de una serie de actores adicionales a las localidades cercanas. En el ámbito regional, el Obispado de Chulucanas, algunas ONG, grupos y colegios profesionales, las universidades, los medios de comunicación y ciertamente también el gobierno regional se encuentran implicados de una u otra manera alrededor del llamado proyecto Río Blanco, más conocido como Majaz.

El tema interesa al gobierno central, a múltiples colectivos empresariales y también a grupos de defensores de derechos humanos y grupos ecologistas en el ámbito nacional, pero también en ámbitos globales, ya que las consecuencias de la explotación del yacimiento van mucho más allá de la implementación y el desarrollo de una mina a tajo abierto en la sierra de Piura. Por el desarrollo del conflicto y las posiciones y accionar de diversos actores

⁴ El yacimiento principal del proyecto Río Blanco se encuentra ubicado a una altura de entre 2,200 y 2,800 metros sobre el nivel del mar, en las coordenadas geográficas 4°52' 40" de latitud sur y 79°21' 9" de longitud occidental, en el cerro Henry's Hill, en cuya cumbre se ha establecido el campamento RB7.

⁵ En el Perú, las comunidades campesinas son entidades legalmente reconocidas con autonomía de gobierno en ciertas áreas.

involucrados, el tema Majaz es sólo una batalla en la disputa mayor sobre la posibilidad o no de desarrollar actividad minera, o si se quiere, de convertir o no la sierra de Piura en un distrito minero (De Echave et al 2009: 49), del cual el proyecto minero en cuestión sería únicamente el inicio.

En este contexto se ponen en juego una serie de consideraciones vinculadas a la autonomía de las localidades frente al gobierno regional y nacional, respecto de quién gobierna y quién decide el destino del territorio. Y en esta disputa entran en contacto fuerzas locales con poderes nacionales, grupos de inversionistas multinacionales y movimientos sociales globales, todos disputando el derecho de decidir el destino y el desarrollo deseable para las poblaciones locales (De Echave et. al 2009: 53).

En la base de esta indeterminación se halla la tensión entre los propietarios del suelo y del subsuelo, las comunidades y el Estado, y sobre todo, los derechos, privilegios y cuota de poder que le corresponde a cada uno de ellos.

El caso Majaz aparece como un proceso de construcción temprana de una polarización absoluta que opone a dos bandos aparentemente irreconciliables, formado cada uno por una diversidad de actores con intereses propios que confluyen en una serie de acciones comunes. Además, se caracteriza por la demanda constante de diálogo, que se opone a la dificultad para construir espacios e instancias para ello.

Con la autorización formal del Ministerio de Energía y Minas, se inicia el proceso de difusión del proyecto ante la población, contando con la intermediación de personal del propio Ministerio y de las empresas consultoras contratadas por la empresa minera para la elaboración del EIA. Contra lo esperado, las reuniones desarrolladas generaron el rechazo de la población a la ejecución del proyecto.

En el marco del inicio de las operaciones de la empresa minera, el cuestionamiento de las dirigencias comunales –y también de algunos dirigentes de federaciones⁶– terminaría por su relevo por presidentes “ronderos”, tanto en las comunidades como en la Federación de Comunidades de Ayabaca; en el proceso, los dirigentes de las centrales ronderas de

⁶ Es el caso de Neftali Guerrero y Eladio Paz, destituidos de la Liga Agraria de Ayabaca por ser considerados a favor y simpatizantes de la empresa minera.

Huancabamba, que estaban siendo cuestionados antes del conflicto, salieron reelectos y fortalecidos.

Parte de la oposición al proyecto provino también de los municipios. Principalmente en Ayabaca, el alcalde por Somos Perú, Práxedes Llacsahuanga, que saliera electo por su importante ascendente sobre la población rural, se manifestó tempranamente en contra de la actividad minera; en Huancabamba, el alcalde Valentín Quevedo, sin pronunciarse terminantemente contra la empresa, contaba con parte de sus regidores decididamente en contra. La participación de ambos en las manifestaciones resultó clave para la mediatización del conflicto.

Entre las reuniones programadas en Huancabamba y Ayabaca, entre agosto de 2003 y enero de 2004, se generan localmente una serie de visitas y reuniones entre dirigentes locales ronderos y comuneros, alcaldes y regidores y representantes de movimientos ambientalistas, creándose los Frentes de Defensa del Medio Ambiente en Ayabaca y Huancabamba. Entonces, el municipio de Huancabamba emite una ordenanza en la que declara la intangibilidad de los bosques de Carmen de la Frontera y que la comunidad de Yanta, en asamblea general, revierta el permiso otorgado por su dirigencia. Hacia comienzos de 2004 se contaba con un proyecto minero en proceso y con una población organizada decididamente opuesta al proyecto.

La marcha por la recuperación del territorio comunal, primera acción clave para el Frente, se desarrolló entre el 20 y el 22 de abril, con destino al campamento de Majaz. Los manifestantes fueron repelidos por la policía, cuya presencia había sido demandada, y un campesino muere por impacto de una bomba lacrimógena.

En ese sentido, el gobierno regional se preocupa por la situación y busca encontrar una salida que eventualmente le permita solucionar los conflictos generados y contribuir a que pueda hacerse realidad un proyecto que significaría sin duda beneficios económicos para la región. El 5 de mayo, se crean dos comisiones para encargarse del problema. Se diseña un modelo de concertación que combine un foro público de discusión con una serie de “mesas técnicas especializadas” (MTE). En julio, a instancias del gobierno regional, se instala la Mesa de Concertación del Proyecto Río Blanco (MC), que convoca a organizaciones e

instituciones de las dos provincias (alcaldías y comunidades), además de la empresa y la Iglesia. La finalidad del dispositivo era proveer información y facilitar la participación de la población organizada en la supervisión del Estudio de Impacto Ambiental, que determinaría, técnicamente, la pertinencia o no de desarrollar un proyecto minero en las serranías de Piura. Hacia septiembre de 2004, se encarga el monitoreo de la MC y la organización de las mesas técnicas al Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Universidad Católica (CARC-PUCP).

La MC se reunió en total en siete oportunidades, desde la primera sesión preparatoria en Huancabamba; las mesas técnicas completaron cuatro sesiones, suspendiéndose por acuerdo con los dirigentes comunales la quinta reunión programada para julio de 2005. El mecanismo tuvo una serie de limitaciones: el asambleísmo de la MC, que se convirtió en un espacio mediatizado y centralizado, informando y ocupándose de temas generales, pero sin lograr legitimidad ni llegar a quienes se oponían al proyecto y se autoexcluyeron del proceso por considerarlo parcializado. Por ello, La Mesa de Concertación dejó simplemente de sesionar y se desactivaron las mesas técnicas.

Tras los sucesos de la segunda marcha, del 25 de julio de 2005, la consecuente movilización y los frustrados intentos de diálogo entre los ronderos y la comisión formada para el diálogo, se abre un período de acusaciones mutuas en el marco de los continuos y también mutuos requerimientos de diálogo, tanto desde la sociedad civil como desde el MEM.

El Frente, entonces, toma la posta, e inicia acciones que busquen llegar a una solución del conflicto; es así como se desarrolla la propuesta de la consulta popular. Se oficializa su convocatoria el 19 de febrero de 2007, nombrándose una comisión encargada del proceso. Hasta mayo de 2007, en paralelo a la búsqueda de financiamiento y la organización del proceso, en Piura se elevan voces que empiezan a reclamar sobre una consulta más regional, en alternativa a la consulta local propuesta por el Frente.

Se suceden una serie de acciones de oposición y deslegitimación de la consulta de parte de las agencias del Estado y el gobierno regional: el Ministerio de Educación prohíbe que se desarrolle en locales escolares, hay disputas y acusaciones sobre la validez de los padrones

electorales, el viceministro de Minas se pronuncia en contra, en tanto que el presidente regional y el alcalde de Piura declaran que la consulta debería ser “regional”. Mientras el gobierno central apunta a la deslegitimación, la empresa ofrece más bien la creación de un fondo de 80 millones de dólares para el desarrollo de las comunidades de la zona, oferta rechazada tres días después por comunicado del FDSFN.

La consulta popular se desarrolló el domingo 16 de septiembre de 2007, en los distritos de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera, de manera pacífica, bajo el resguardo de la organización rondera y ante la presencia de observadores nacionales, internacionales y los medios de prensa local y nacional. Los resultados de la consulta fueron interpretados de manera diferente por los representantes del Frente y los del gobierno. Mientras los primeros enfatizaron la participación masiva y la mayoritaria votación en contra de la actividad minera, los segundos hicieron hincapié en el ausentismo y en la escasa representatividad de la votación, además de su carácter de no vinculante.

Ahora bien, presentado a grandes razgos el conflicto, es pertinente mencionar que el tipo de participación adoptada por la autoridad regional es pasivo; en tanto no se manifiesta sino hasta sucedida la primera marcha liderada por el Frente de Defensa. Esta participación consiste en adoptar un rol mediador; sin embargo, es claramente desestimado desde el inicio, paralizando toda posibilidad de asumir una participación activa. En la medida que la Mesa de Concertación cierra, también cierran las posibilidades del presidente regional de asumir mayor protagonismo en el conflicto. De otro lado, al manifestarse durante el proceso de consulta popular, también mantiene un esquema de participación pasiva, ya que se limita a opinar en torno a la propuesta; pero no la conduce ni cuenta con la legitimidad necesaria para ser escuchado por los dirigentes sociales o las autoridades del gobierno central.

3.3. Tía María – Arequipa: Participación activa

El conflicto relacionado con el proyecto minero de Tía María, ejecutado por la Sourthem Perú, es de larga data. Sin embargo, para propósitos del presente trabajo, se analizarán únicamente los sucesos ocurridos a partir del año 2010. En abril de ese año, tras reunirse aproximadamente 5 horas con los manifestantes de la provincia de Islay, el titular de la

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Javier Velásquez Quesquén, y el presidente regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén, anunciaron que se suspenderán las actividades del proyecto minero Tía María. Además se acordó que en 90 días una mesa técnica evaluará el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto, iniciar la construcción de una represa y no utilizar aguas del Valle del Tambo.

Participaron del encuentro los titulares de Ambiente, Antonio Brack; de Energía y Minas, Pedro Sánchez; de Agricultura, Adolfo de Córdoba; del Interior, Octavio Salazar, distintos alcaldes distritales de Islay, y los miembros del Frente de Defensa de las Aguas de Cocachacra.

Pasados unos meses, en noviembre del 2010 el señor Oscar Achata, alcalde de Arequipa, invocó a los pobladores de Islay a dialogar técnicamente y dejar de lado intereses políticos relacionados a la instalación de la minera Tía María. Hizo mención a las intenciones de Southern de mejorar el trato con la población y de poner una planta desalinizadora de agua para no utilizar la reserva de consumo humano y para la agricultura. La mesa de diálogo ya lleva tres meses de retraso, el alcalde solicitó a la población elegir a sus 4 representantes y dialogar.

Ante ello, días después, dirigentes del Frente de Defensa del distrito arequipeño de Cocachacra en Islay, ratificaron el reinicio de la huelga indefinida en rechazo al proyecto minero de Tía María que pretende ejecutar la empresa Southern Perú. Juan Manuel Guillén, presidente regional, se reunió con los dirigentes que reafirmaron la medida de protesta ya que consideran que no se cumplió ninguno de los acuerdos firmados en el acta de la reunión sostenida en abril. A través de Pepe Julio Gutiérrez, presidente del Frente de Defensa, se comunicó que esperan reunirse con dirigentes de las demás organizaciones para determinar la fecha de reinicio de huelga.

En ese contexto, Juan Manuel Guillén solicitó al premier José Antonio Chang reanudar el diálogo sobre el caso Tía María. El ministro de la presidencia aceptó el pedido, ante lo que Guillén convocará a los alcaldes y agricultores de Islay. Sin embargo, dicha iniciativa no prosperó. El 15 de noviembre del 2010, manifestantes contra el proyecto minero Tía María se enfrentaron a la Policía en el distrito arequipeño de Deán Valdivia, provincia de Islay.

Los protestantes del Frente de Defensa del Tambo irrumpieron en una actividad oficial del ministerio de Agricultura y miembros de la Asociación de Agricultores del Tambo en la que se entregaba a la población maquinarias para el trabajo de la tierra. La protesta contra el evento fue porque los manifestantes indicaron que esa maquinaria había sido donada por la empresa minera Southern Perú, a la que pertenece Tía María.

Jorge Gutiérrez, presidente del Frente de Defensa, manifestó que ellos no quieren que les expliquen “de dónde sacarán el agua, tampoco la tecnología que usarán para evitar la contaminación, solo queremos que se vayan del valle y nos dejen vivir tranquilos”. El dirigente propuso como única alternativa de solución, a la huelga indefinida, que el Gobierno designe una comisión de alto nivel que viaje hasta Tambo y ponga fecha a la consulta popular que permita a la población decidir si acepta la minería o la rechaza. Ante ello, se dio inicio a un paro indefinido a partir del 22 de noviembre de 2010. Luego de dos días de protestas en contra del proyecto minero Tía María en la provincia de Islay (Arequipa), los dirigentes del Frente Amplio de Defensa del Valle de Tambo otorgaron diez días de tregua al gobierno de turno para resolver este conflicto. Se planteó como posible solución el desarrollo de una consulta popular.

Al año siguiente, el mes de marzo, ante la irresolución de sus demandas, los pobladores de Islay convocaron a otro paro indefinido. Luego de cinco días de paro indefinido en la provincia de Islay contra el proyecto minero Tía María, el Ministerio de Defensa autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas para brindar apoyo a la Policía Nacional con el fin de detener los actos de violencia. Cabe resaltar que esta nueva manifestación, impulsada por el Frente Amplio de Defensa del Valle del Tambo, se generó luego de que el Ministerio de Energía y Minas le diera 90 días a la empresa Southern Perú Copper Corporation para subsanar las observaciones al Estudio de Impacto Ambiental sobre el proyecto cuprífero.

Tras dos semanas de protestas, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) paralizó por 180 días la evaluación del estudio de impacto ambiental del proyecto Tía María⁷. Sin embargo,

⁷ En: Informe N° 344-2011-MEM-AAM/ACHM “Paralización de la evaluación del Proyecto Minero Tía María” (http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/estudios/tia_maria/AD_177_2011_MEM_AAM.pdf)

en Islay (Arequipa), los manifestantes aún no levantan la medida de fuerza, las cuales ya habían tenido un saldo de un muerto.

Por su parte, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del MEM, indicó que la medida se dio porque “se vive una situación de gran conmoción social, violencia e inestabilidad en la zona de la provincia de Islay, zona de impacto o influencia del proyecto Tía María, que se traducen en una huelga indefinida así como en actos de violencia hacia la propiedad pública y privada poniendo en riesgo la eficacia del procedimiento administrativo en trámite”.

El dirigente del Frente de Defensa de Islay, Jaime De la Cruz, señaló que continuarán con la medida de fuerza y, además, decidieron no participar de las elecciones para “que el Gobierno entienda que no queremos proyectos mineros”. Por otro lado, el gobierno regional de Arequipa acordó en sesión de consejo suspender a partir de esa fecha todos los actos, plazos y procedimientos administrativos del proyecto minero Tía María hasta que el Gobierno Nacional resuelva el pedido formulado por los ciudadanos de provincia de Islay.

Al día siguiente, el presidente regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén, emitió un pronunciamiento oficial⁸ en el que pide al Gobierno la cancelación del proyecto Tía María e insta a la minera responsable del mismo, Southern Copper, que se retire de la provincia de Islay.

En dicho comunicado menciona, como quinto punto, que “el gobierno nacional debe cancelar definitivamente el proyecto minero Tía María y disponer el retiro de la empresa Southern Perú de la provincia de Islay. La propia empresa debiera tomar esta iniciativa”. Esta sería la primera vez que Guillén se pronuncia oficialmente y hace ese pedido en los más de dos años que lleva el conflicto social.

Por otro lado, los alcaldes Cocachacra y Dean Valdivia, Abel Suarez Ramos y Richard Ale Cruz, respectivamente, iniciaron una huelga de hambre en el atrio de la Catedral de Arequipa en protesta por los sucesos violentos ocurridos durante el paro indefinido contra el proyecto minero Tía María. Ambos burgomaestres indicaron que con dicha medida

⁸ El comunicado oficial se encuentra disponible en el siguiente enlace:
<http://e.elcomercio.pe/66/doc/0/0/3/2/2/322309.pdf>

exigen al Gobierno y a la población arequipeña cesen los actos de violencia que habían ocasionado la muerte de 3 personas y más de 50 heridos.

El 08 de abril, tras 17 días de protestas contra Tía María, el Ejecutivo decidió cancelar el proyecto minero de Southern Perú por considerar inadmisibles el estudio de impacto ambiental, el cual contaba con 138 observaciones. El anuncio fue dado por el ministro de Energía y Minas, Pedro Sánchez, junto con Miguel Hidalgo, ministro del Interior y el presidente del Frente de Defensa de Islay, Pepe Gutiérrez. Sánchez afirmó que la empresa no podrá ejecutar cualquier actividad minera planteada en la mina Tía María, y deberá retirar sus maquinarias del lugar.

Por su parte, Pepe Gutiérrez señaló que trabajarán “con el gobierno regional para desarrollar la inversión propia de nuestra agricultura, pero estaremos vigilantes para que nunca, ningún otro proyecto minero pueda estar acechando nuestra provincia porque no lo vamos a permitir”.

En este caso es claro el rol de participación activa y casi liderazgo que busca tomar Guillén durante ciertas etapas del conflicto. En un inicio, participó activamente, coordinando con el dirigente del Frente de Defensa de Islay, durante el 2010. Sin embargo, como se menciona hacia finales del conflicto, es recién en abril del 2011 donde claramente pide la cancelación del proyecto minero y, junto con los dirigentes sociales, firma el documento de nulidad del proyecto minero. Las redes de coordinación, entonces, son claras; sin embargo, es importante notar que no se le reconoce el rol protagónico de la movilización ni la oposición al proyecto.

3.3. Conga – Cajamarca: Liderazgo

En el ya conocido contexto de desarrollo económico y explotación de recursos que se presenta en el Perú durante los últimos años es que hace su aparición el proyecto Conga; “localizado aproximadamente 73 km al noreste de la ciudad de Cajamarca y a 585 km de la ciudad de Lima, en los distritos de Sorochuco y Huasmín de la provincia de Celendín; y en el distrito de La Encañada en la provincia de Cajamarca” (Piesold, 2010). El titular de dicho proyecto es la empresa Minera Yanacocha S.R.L (MYSRL).

Según Knight Piesold (2010) las particularidades técnicas del proyecto eran las siguientes:

“Tal como se define en la actualidad, los principales componentes del Proyecto Conga consisten en dos depósitos porfiríticos a explotar, Perol y Chailhuagón; y considera el desarrollo del beneficio de los minerales con contenido de cobre, oro y plata mediante métodos de procesamiento convencional de chancado, molienda y flotación (...). El minado se completará en aproximadamente 19 años, de los cuales se procesará mineral durante los 17 últimos años (El minado del tajo Chailhuagón se iniciará desde el primer año de operación del proyecto y tendrá una duración de aproximadamente 14 años; el minado del tajo Perol se realizará durante toda la vida útil del proyecto y tendrá una duración de minado de aproximadamente 19 años, en los que se procesarán 344 Mt de mineral en los últimos 17 años). Finalmente, los concentrados serán transportados, tal como se tiene proyectado actualmente, a un puerto de la costa norte mediante el uso de camiones para su despacho al mercado internacional” (Piesold, 2010)

Las exploraciones en las zonas referidas se iniciaron en 1991 a través de CEDIMIN (Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras), la cual descubrió los yacimientos de Chailhuagón y Perol. Sin embargo, no es hasta el 2001 que el Proyecto Conga se unió a las operaciones del complejo Yanacocha.

Con esto, siempre existió una tensión en la relación entre la empresa y la población. Autores como Calderón afirman que existe una tensión negativa entre: el Proyecto Conga y parte de la población, además de la falta de capacidad de la minera Yanacocha de manejar su imagen y contacto con la población. Por otro lado la relación entre los dirigentes formales de Cajamarca y el Estado, dado que la posición del Estado ante la ejecución de la obra ha causado malestar entre los dirigentes de la región, dado que guardaban otras expectativas respecto a la postura de Estado. Dentro del Estado hay algunos que están a favor de la ejecución de la obra y otros que están en contra de la misma; este escenario se repite en la población por un lado se observa a mucha población rural de Cajamarca saliendo a protestar en contra del proyecto Conga y por otro, pobladores que apoyan el proyecto en el que laboran. Finalmente, entre periodistas nacionales y la población dado que se muestra una imagen de la población como si esta fuese ignorante de los beneficios que le traería el proyecto minero, algo muy similar a lo sucedido con Bagua (Calderón, 2011).

Estas tensiones sentaron las bases para la forma en la cual se desarrolló el conflicto, donde la dinámica entre los distintos actores participantes fue muy volátil, lo cual también abrió un marco de oportunidad política para la aparición del liderazgo del presidente regional, Gregorio Santos.

El 21 de septiembre del 2011 Marco Arana, líder del Movimiento Tierra y Libertad, denunció un ‘convenio secreto’ entre Yanacocha y la empresa estatal SEDACAJ. En el cual se señalaba que los reclamos hechos por la población respecto al tema del agua debían mantenerse fuera del ámbito público. Esto dio inicio al paro indefinido de ocho caseríos (Namococha, Quengorio Alto, El Alumbre, Corralpampa, San Antonio, entre otros), en protesta contra el proyecto minero Conga. Este significaría el primer paro dentro del conflicto, implicó el bloqueo de la carretera Cajamarca-Bambamarca entre una serie de acciones disruptivas como la destrucción de maquinarias pertenecientes a la mina.

Por otro lado, el 19 de octubre se lleva a cabo una protesta por parte de los trabajadores pertenecientes a la empresa Yanacocha en la cual exigían la continuidad del proyecto por los beneficios que este brinda a la región. Sin embargo, esto no parece tener mucho impacto en tanto una gran cantidad de pobladores demandan la retirada de maquinarias por parte de la empresa y se agrupan alrededor de las lagunas que ser verían afectadas por la actividad extractiva. Con esto se da el primer acercamiento a la negociación por parte del Estado, enviando tres ministros para realizar una observación del proyecto y su situación.

El 03 de noviembre, el presidente regional, Gregorio Santos, convoca un paro regional para el 09 del mismo mes, en esta convocatoria se incluyeron a todos los alcaldes distritales de la región. Durante el paro nuevamente se tomaron acciones disruptivas. En lo que resta del mes, no hay un acuerdo entre el Estado y los demandantes, es resaltante que mientras en el Estado se da la renuncia del viceministro de ambiente y Yanacocha comunica el cese de sus actividades, la movilización continúa y se hacía fuerte a través de la imagen del presidente regional. (La República, 2012)

El punto álgido del conflicto se presenta el 04 de diciembre cuando el gobierno declara en Estado de emergencia cuatro provincias de la región por 60 días. Mientras que desde el Consejo de Ministros, el Primer Ministro Salomón Lerner busca canales de dialogo con los dirigentes de la movilización. La postura del Estado toma un viraje con el cambio de gabinete, donde se proponía un estudio de impacto ambiental para evaluar la viabilidad del proyecto. La movilización se hizo más mediática y llegó a tener un impacto fuera de la misma región donde se inició la "Marcha del Agua" la cual tuvo repercusiones en la capital con la protesta de varios manifestantes.

Para marzo del 2012 se presenta el informe "Proyecto minero Conga, Perú: Comentarios al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Temas relacionados" elaborado por Robert Moran, sin embargo este fue duramente criticado y no mermo el conflicto en tanto el presidente de la región volvió a convocar un paro para el 11 de abril. La continuidad del conflicto desemboco en fatalidad durante el mes de junio en la provincia de Celendín, con lo que el gobierno volvió a decretar estado de emergencia nuevamente, el cual dura hasta el mes de septiembre (La Republica, 2012).

Si bien ya no se presentan episodios de conflicto, el desarrollo del proyecto se ha estancado y aun se presenta un debate respecto a si este seguirá o que es lo que pasara cuando Gregorio Santos deje la presidencia regional. Sin embargo, su participación como líder de la movilización es innegable, no solo ha plegado las demandas de los grupos que se muestran en contra del proyecto sino que se ha encargado de representar y dirigir las acciones que se toman por parte de los pobladores. Además de lograr un impacto mediático notorio y convocar a los alcaldes distritales a lo largo de la región. Los intereses políticos de Santos pueden verse reforzados con la fundación del Movimiento de Afirmación Social (MAS) con el cual plantea una plataforma política a nivel nacional en miras a las elecciones del 2016 según algunos congresistas (RPP, 2013)

4. Conclusiones

El presente trabajo cumple con el objetivo general de presentar una tipología en torno al grado de participación que asumen las autoridades regionales en los conflictos relacionados con las industrias extractivas. Para ello, inicia presentando la problemática en la que se encuentran dichas autoridades debido al truncado proceso de descentralización iniciado en el año 2002 y aún en marcha. En particular, se hace referencia a los problemas que ha enfrentado el sistema de transferencia de funciones desde el gobierno central al local y regional, específicamente en el sector minero. Para ello, se aclara las competencias otorgadas a los gobiernos regionales en materia de Minería de Pequeña Escala, en contraposición a la nula capacidad institucional otorgada a dichas instancias gubernamentales en lo referido a concesiones mineras de mediana y gran escala.

Esta situación, la cual generalmente deviene en conflicto social debido a otros problemas de diseño institucional en el sector, fomenta la participación o involucramiento de los presidentes regionales en la materia desde una perspectiva no institucional, teniendo entonces la posibilidad de mantenerse al margen como un “no participante” o tener una participación “pasiva” con declaraciones a la prensa, de manera simbólica. Adicionalmente, también puede ocurrir que dicha autoridad regional opte por asumir una participación “activa” dentro del conflicto, ya sea a favor o en contra del desarrollo de la industria extractiva. Finalmente, puede asumir el “liderazgo” dentro del conflicto, nuevamente no importando su postura dentro del mismo, pero adjudicándose la responsabilidad de ser el tomador único de decisiones dentro de la dinámica de conflictividad.

Para ejemplificar cada uno de estos tipos de participación se utilizaron cuatro casos emblemáticos de conflictividad social, cada uno de los cuales resaltó por la ausencia o presencia de las autoridades regionales. En el caso del no participante se ha mencionado al conflicto ocurrido en Bagua, Amazonas, en junio del 2009. Por otro lado, el conflicto suscitado en Piura por el proyecto minero Rio Blanco, en el 2005, es un ejemplo de participación pasiva de autoridades regionales; aún con autoridades locales que mantuvieron un esquema de participación activo y hasta de liderazgo. En el caso de la participación activa se mencionó el caso del proyecto minero Tía María, cuyo conflicto social se desarrolló durante los años 2010 y 2011, con Juan Manuel Guillén como uno de

los protagonistas de las negociaciones que dieron fin a la concesión minera. Finalmente, un caso claro de liderazgo en el conflicto es el del actual presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, en torno al conflicto minero por el proyecto Conga, de la minera Yanacocha.

La descripción aquí presentada, sin embargo, constituye solo el primer paso. Los índices de participación de las autoridades sub-nacionales en conflictos sociales constituyen un tema de estudio amplio, el cual debe ser profundizado en futuras investigaciones, contemplando nuevas y numerosas variables tanto estructurales como de agencia. Lamentablemente, los límites de tiempo y extensión han impedido la continuación de esta empresa por dilucidar más acerca del rol del gobierno peruano, en sus distintos niveles, dentro de las dinámicas de conflictividad social.

Bibliografía

ARGUEDAS, Cinthya et. al

2011 *La experiencia de descentralización del sector minero*. Lima: Lettera Gráfica.

BEBBINGTON, Anthony

2013 *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP.

CALDERÓN, Bruno

2011 “Análisis del Caso Conga”.
<http://latierraesflat.wordpress.com/2011/12/05/conflicto-social-en-conga/>

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

2011 *Cronología del conflicto en Islay por Tía María*. En:
http://www.cajpe.org.pe/puntodeencuentro/index.php?option=com_content&view=article&id=223:cronologia-del-conflicto-en-islay-por-tia-maria&catid=100:cronologia&Itemid=112

COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LOS HECHOS ACONTECIDOS EN BAGUA (CISHAB)

2010 *Informe presentado por el congresista Guido Lombardi Elias*.

DIANI, Mario

2005 *‘Leaders’ or Brokers? Positions and Influence in Social Movement Networks*.

DE ECHAVE, José et. al

2009 *Minería y conflicto social*

EL COMERCIO

2011 *Presidente regional de Arequipa pidió cancelar proyecto Tía María*. En: <http://elcomercio.pe/peru/739411/noticia-presidente-regional-arequipa-pidio-cancelar-proyecto-tia-maria>

ESPINOSA, Oscar

2009 “¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonia peruana”. *Anthropologica*. Lima, número 27, pp. 123-168.

GREEN, Shane

2009 *Caminos y carreteras. Acostumbrando la indigenidad en la selva peruana*. Lima, IEP.

GUILLEN, Juan Manuel

2011 *Declaración del Presidente Regional de Arequipa*. En: <http://e.elcomercio.pe/66/doc/0/0/3/2/2/322309.pdf>

LA REPÚBLICA

2012 “Región Cajamarca vive tensa calma por paro convocado contra proyecto Conga”. Lima, 11 de abril. <<http://www.larepublica.pe/11-04-2012/region-cajamarca-vive-tensa-calma-por-paro-convocado-contra-proyecto-conga>>

2012 “Protesta contra Conga en Celendín deja tres muertos”. Lima, 4 de julio. <<http://www.larepublica.pe/04-07-2012/protesta-contra-conga-en-celendin-deja-tres-muertos>>

2012 “El Gobierno declaró Estado de Emergencia en tres provincias de Cajamarca”. Lima, 04 de julio. <http://www.larepublica.pe/04-07-2012/el-gobierno-declaro-estado-de-emergencia-en-tres-provincias-de-cajamarca>

MINES AND COMMUNITIES

2012 *Cancelan proyecto Tía María en víspera de elecciones presidenciales en Perú.* En: <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=10837>

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2011 *Paralización de la evaluación del Proyecto Minero Tia María. Informe N° 344-2011-MEM-AAM/ACHM.* En: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/estudios/tia_maria/AD_177_2011_MEM_AAM.pdf

PIÉSOLD, Knight

2010 “Proyecto Conga: Estudio de Impacto”. http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/inicio/resumen/RE_1963392.PDF

RED MUQUI

2011 *Todo sobre Río Blanco.* En: http://www.todosobrerioblanco.com/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=1&Itemid=2

RPP

2013 “Delgado: Santos usó descontento popular para postular a la Presidencia”. Lima, 27 de marzo. http://www.rpp.com.pe/2013-03-27-delgado-santos-uso-descontento-popular-para-postular-a-la-presidencia-noticia_579923.html

SERVINDI

2010 *Perú: Mesa de Diálogo en Islay suspende proyecto minero Tía María de Southern Perú.* En: <http://servindi.org/actualidad/24706>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2011 *Cronología del conflicto de Tía María.* En:
<http://www.actualidadambiental.pe/?tag=tia-maria>

TILLY, Charles y Sidney TARROW

2001 *Dynamics of contention.*

VARGAS, Carlos

2001 *“Liderazgos locales y nuevos estilos de hacer política bajo la sombra del fujimorismo”*. En: TANAKA, Martín. IEP. El poder visto desde abajo: democracia,