

CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN EL CORREDOR MINERO DEL SUR

Eduardo Ballón
Iván Mendoza

Con el apoyo de:



FORD
FOUNDATION

CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN EL CORREDOR MINERO DEL SUR



Eduardo Ballón
Iván Mendoza

Lima, Octubre 2018

Contenido

I.	Sobre la minería y algunos cambios importantes en el Perú del siglo XXI	10
1.1	El Perú y la gran minería del siglo XXI	10
a.	Una mirada nacional básica	10
b.	Los efectos generales de la minería en el empleo y en las economías locales	14
c.	La gran minería y la conflictividad social	16
1.2	La nueva ruralidad del Perú	19
1.3	Otros procesos presentes en la conflictividad social	22
II.	La minería en Apurímac, Arequipa, Cusco y Puno: algunas evidencias	26
2.1	Las regiones analizadas y la gran minería en el siglo XXI	26
2.2	Los efectos generales de la minería en el empleo	31
2.3	La nueva ruralidad: comunidades campesinas	31
2.4	La conflictividad social	32
2.5	Problemas de institucionalidad	33
III.	La conflictividad social y la minería en las provincias del sur andino: Cusco y Apurímac	36
3.1	Minería e ingresos en gobiernos subnacionales: el canon minero	38
3.2	Perfil de la conflictividad social	38
a.	Lectura desde la evolución cuantitativa de los conflictos	38
b.	Lectura desde el análisis de las demandas planteadas	41
3.3	Sobre los actores y factores en los conflictos	43
a.	Los actores primarios	43
b.	Algunos factores presentes en los conflictos	52
IV.	Algunos hallazgos y constataciones	58
4.1	Algunos hallazgos	58
4.2	Aspectos por contemplar para la intervención en materia de conflictividad	60
a.	Fortalecimiento de comunidades campesinas	60
b.	Gobiernos locales	60
c.	Gobiernos regionales	60
d.	Gobierno nacional	61
	Bibliografía	62

Glosario de siglas

ANA:	Autoridad Nacional del Agua
BCRP:	Banco Central de Reserva del Perú
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CONFIEP:	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
ENAHO:	Encuesta Nacional de Hogares
GPC:	Grupo Propuesta Ciudadana
ICAE:	Indicador Compuesto de Actividad Económica
IDE:	Índice de Densidad del Estado
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
INCORE:	Índice de Competitividad Regional
INDECI:	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPE:	Instituto Peruano de Economía
IR:	Impuesto a la Renta
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONDS:	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
PBI:	Producto Bruto Interno
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA:	Población Económicamente Activa
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNMPE:	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SUNAT:	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
VAB:	Valor Agregado Bruto

Introducción

El presente texto es el informe final de la consultoría sobre conflictividad social en el denominado Corredor Minero del Sur, encargada por el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) a fines del año 2017. Para su formulación, el equipo responsable trabajó, con el concurso de Alejandra Navarro, una base de datos que reunió, hasta donde es posible, la información existente sobre conflictividad, crecimiento económico, pobreza monetaria, institucionalidad, fragmentación política, competitividad regional y comunidades campesinas para los territorios involucrados.

Más allá de los límites de las fuentes secundarias que por lo general no abarcan todas las escalas requeridas (nacional / regional / provincial / distrital), este documento, elaborado a partir de esa información, aunque parcial y restringida, ofrece una primera aproximación a la conflictividad social en el Corredor Minero del Sur. Una versión inicial fue presentada en sendos talleres que se realizaron en Cusco y Apurímac en el mes de junio del 2018. Los comentarios y las precisiones recogidos en ambos eventos organizados por el GPC, que los autores agradecemos, así como las observaciones y sugerencias del equipo operativo de dicha institución, han sido determinantes para ampliar y mejorar esta segunda versión.

Para facilitar su lectura, el texto está organizado en cuatro grandes secciones. La primera de ellas, tomando al Perú como contexto, da cuenta de la presencia e impacto de la minería en el país en lo que va corrido del siglo XXI. Tras ofrecer una mirada básica a la gran minería y reseñar su repercusión en el país, incluyendo varias dimensiones (aporte fiscal, pobreza, IDH, empleo y economía local, conflictividad), las hace dialogar con el proceso más amplio vivido por nuestra sociedad

(nueva ruralidad, cambios en los actores sociales implicados con énfasis en las comunidades, competitividad, crisis de institucionalidad y fragmentación política).

La segunda sección repite el recorrido, concentrándose en la manera en que dichos procesos se vivieron e impactaron en 4 departamentos del sur —Apurímac, Cusco, Puno y Arequipa—, donde se ubica el Corredor Minero del Sur, tratando de construir parte de un fresco, necesario para entender más directamente la conflictividad social en cinco provincias donde intervienen las instituciones socias del GPC: dos del departamento de Apurímac (Antabamba y Cotabambas) y tres del departamento de Cusco (Acomayo, Chumbivilcas y Paruro).

La tercera sección busca dar cuenta de los rasgos principales de la conflictividad social vinculada a la minería en las cinco provincias escogidas. Partiendo de sus características básicas, intenta construir un primer perfil de esta desde una lectura cuantitativa de los conflictos y de sus demandas, hasta una mirada inicial a sus distintos actores en los territorios analizados (comunidades campesinas, federaciones y rondas, sectores urbanos y municipalidades, frentes de defensa, gobierno nacional y empresas), así como a los “factores” que son parte de ella (estructura productiva tradicionalmente agrícola y ganadera, fragmentación y debilidad de los espacios institucionales de representación política, corrupción).

Finalmente, la cuarta sección da cuenta de los principales hallazgos encontrados, incluyendo los aspectos que requieren ser contemplados en materia de conflictividad, priorizando a las comunidades campesinas, a las municipalidades distritales y provinciales, así como al gobierno regional y nacional.

I. Sobre la minería y algunos cambios importantes en el Perú del siglo XXI

Ya se ha hecho un lugar común decir que el sector minero es el que más ha contribuido a la economía peruana a lo largo de su historia. En la época colonial, el accionar económico se organizó alrededor de este sector que mantuvo su presencia, aunque de manera desarticulada, al inicio de la República, impulsándose fuertemente bajo la forma de enclave durante buena parte del siglo XX, acumulando una larga historia de activos y pasivos a través del tiempo. En lo que va transcurrido del siglo XXI, el sector ha adquirido nuevamente gran visibilidad como parte determinante del significativo crecimiento económico del Perú, que vivió su “década dorada” entre el 2003 y el 2013, con un incremento promedio del 6.4% de su PBI, llevando al Wall Street Journal a calificarlo de “puma del Pacífico”, en alusión a los “tigres del Asia” del pasado.

1.1 El Perú y la gran minería del siglo XXI¹

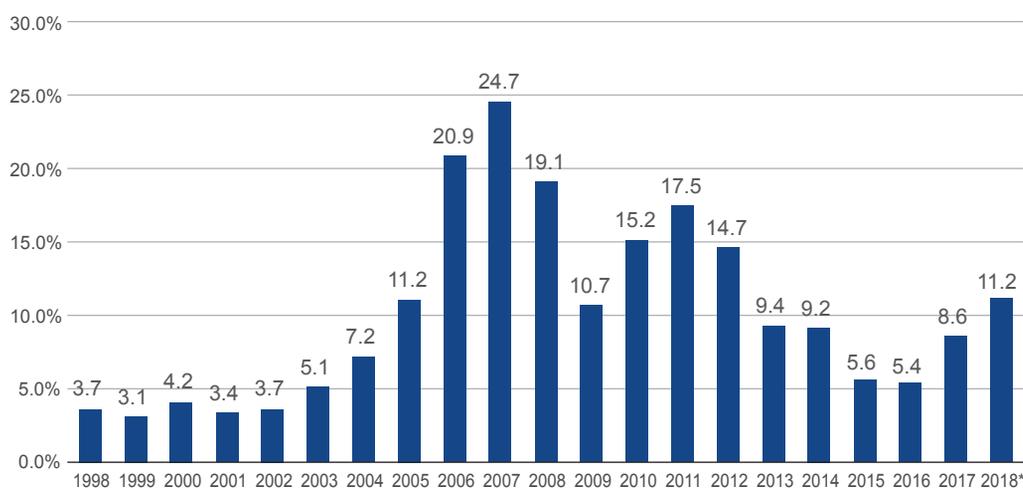
a. Una mirada nacional básica

Desde inicios del siglo XXI, el Perú logró un impresionante desempeño económico. De una tasa de aumento del PBI muy baja el 2001, 0.6%, alcanzó un promedio de 5.7% entre el 2002 y el 2015, observándose a partir de entonces una

desaceleración, como parte del fin de un ciclo mundial en el que coincidieron los altos precios de las materias primas – especialmente de los minerales, en el caso peruano –, tasas de interés internacional bajas y la mejora económica de los países desarrollados. Como resultado de ese ciclo (gráfico 1), el Perú es clasificado por el Banco Mundial como un país de renta media alta, con un PBI per cápita de 11 105 dólares el 2016. Los índices de pobreza monetaria se redujeron en más de 35 puntos entre el 2004 y el 2014, y los de pobreza extrema lo hicieron en más de 12 puntos, cayendo más rápidamente en el medio rural que en el medio urbano (gráficos 2 y 3), como consecuencia de la elevación de la tasa de empleo y de los ingresos. Ello, independientemente del perfil extractivo o no de cada región.

El IDH subió de 0.6 en 1990 a 0.74 el 2016, pasando el Perú a la categoría de países con desarrollo humano alto, ocupando el puesto 84 de 188; la esperanza de vida al nacer llegó a 74.6 años el 2015 (77.3 las mujeres), la mortalidad infantil descendió a 17 por cada 1,000 nacidos vivos y el analfabetismo adulto descendió a 6.2%. Sin embargo, la desigualdad de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, cayó apenas de 0.492 el 2004, a 0.436 el 2014 (INEI), dando cuenta de algunos de los condicionantes estructurales que mantenemos como país. En este ciclo de crecimiento, el papel de la minería fue muy significativo. Con inversiones que alcanzaron casi los 52 000 millones de dólares entre el 2007 y el 2015 (gráfico 4), el mapa de las unidades mineras se multiplicó aceleradamente en el país, mientras las exportaciones del sector superaron los

Gráfico 1. Participación de la minería en los tributos internos (1998-2018)

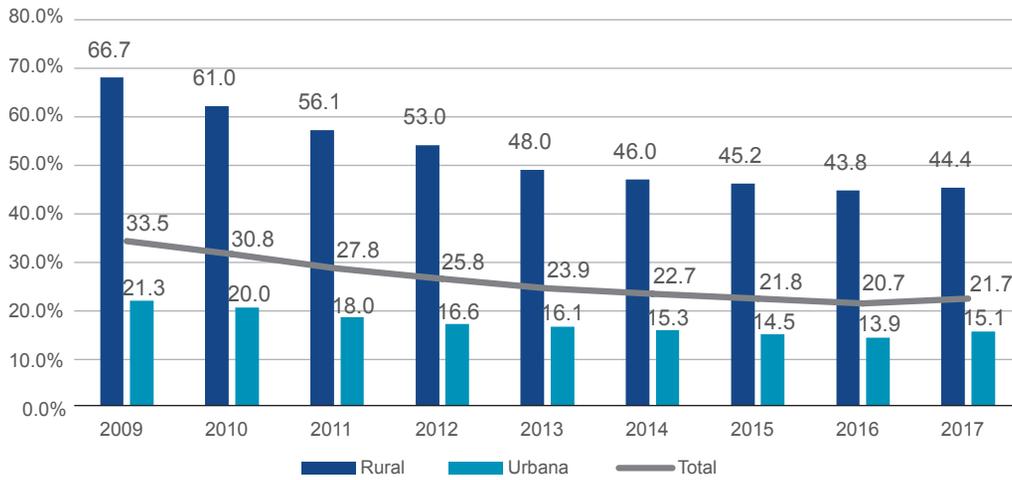


*A marzo 2018.

Fuente: SUNAT. Elaboración: CooperAcción.

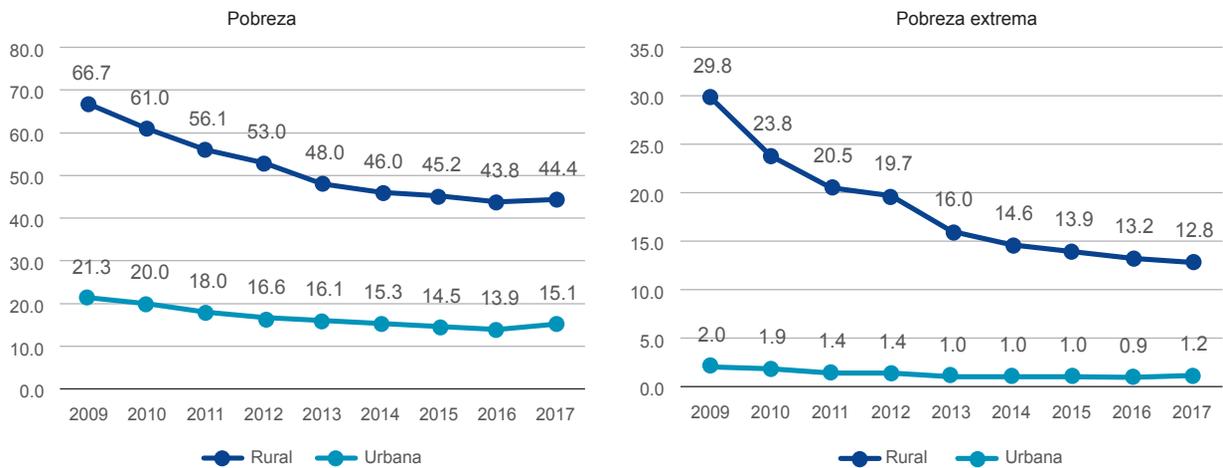
1 Para un balance del “recorrido” reciente de la minería en el Perú, ver: Echave (2018).

Gráfico 2: Evolución de la pobreza monetaria por ámbito (En porcentaje)



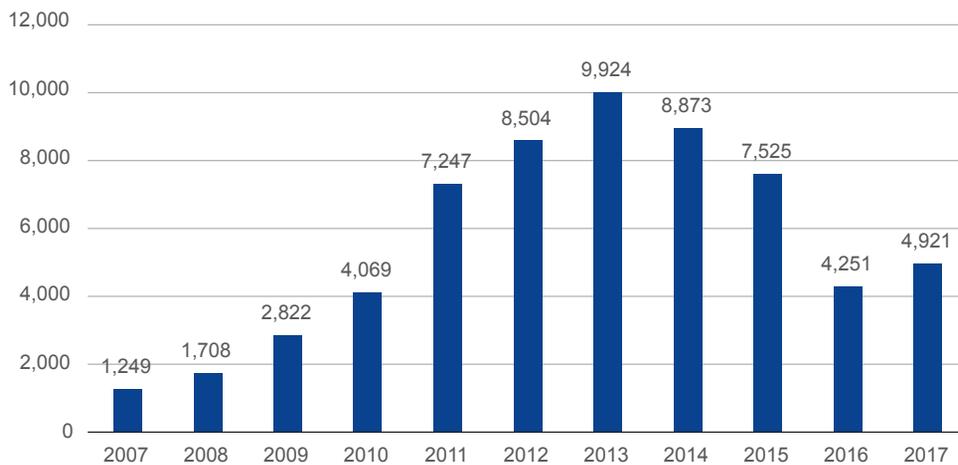
Fuente: INEI.

Gráfico 3: Pobreza monetaria 2009-2017 (En porcentaje)



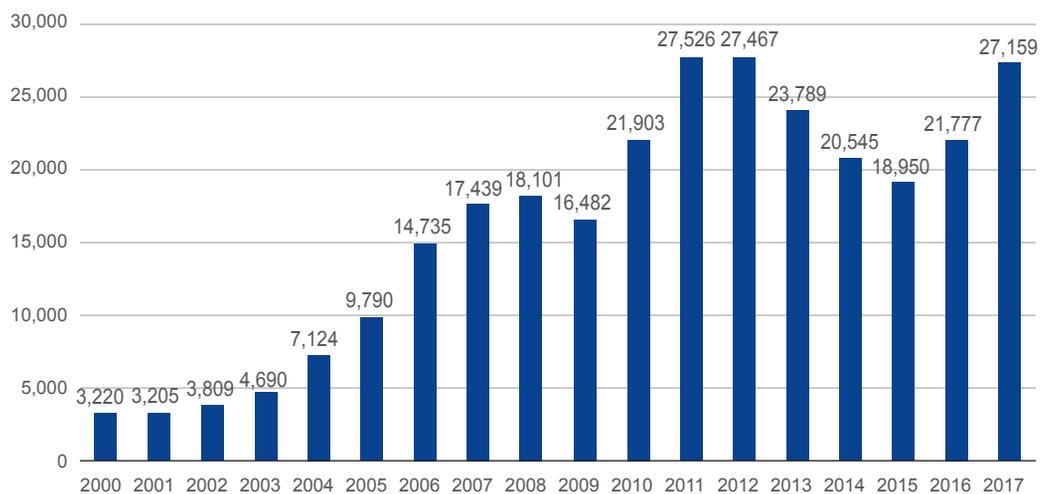
Fuente: INEI.

Gráfico 4: Evolución de las inversiones mineras 2007-2017 (En millones de US\$)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Gráfico 5: **Exportaciones mineras**
(En millones US\$)



Fuente: BCR. Elaboración: GPC

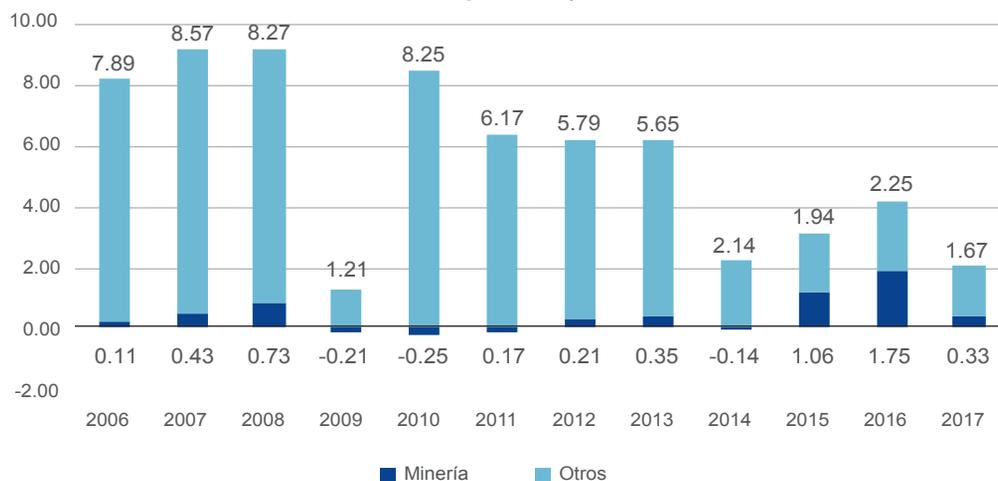
200 000 millones de dólares entre el 2001 y el 2014, llegando a representar más del 60% del total de las exportaciones nacionales (gráfico 5), generando según el INEI más de 200 000 empleos directos.

El boom de la minería, que incentivó la llegada de grandes inversiones al sector y el incremento de la producción, casi coincidió con la transición a la democracia en un país que esperaba no solo la recuperación de las formas y contenidos de aquella, sino también reformas en la gestión macroeconómica que impactarán positivamente en las condiciones de vida, así

como una reforma del Estado, que arrastraba los problemas señalados por el gran historiador peruano Jorge Basadre en los años cuarenta del siglo pasado: “empírico, frágil, corroído y poco eficaz”. En este contexto, identificamos a la descentralización como el único proceso de cambio sustantivo en marcha desde el 2001.

En ese marco, los recursos provistos por el sector adquirieron una importancia especial. En los últimos 12 años, la actividad minera repercutió en la economía peruana de distintas maneras: con un impacto directo sobre el crecimiento real del

Gráfico 6: **Contribución de la minería al crecimiento real del PBI, 2006-2017**
(En porcentaje)



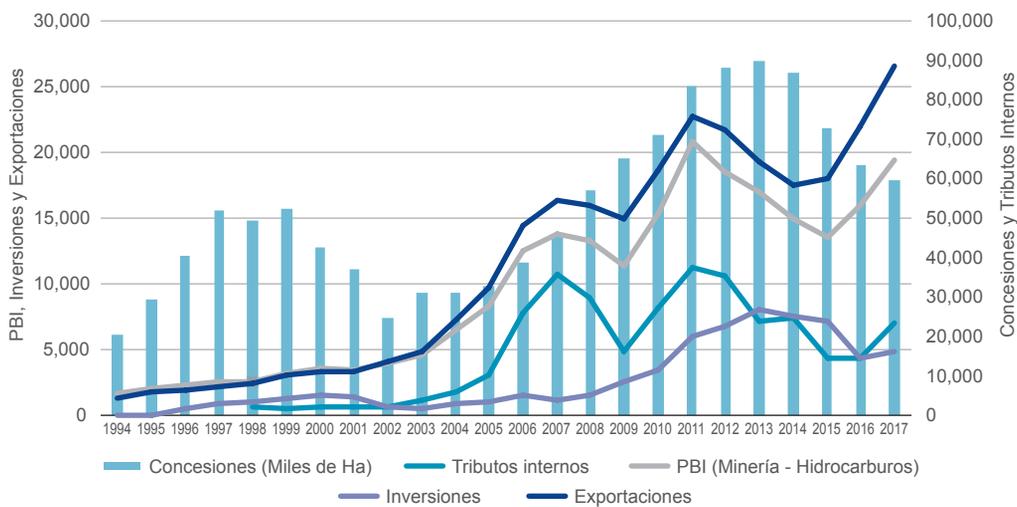
Fuente: BCR. Elaboración: GPC.

PBI (gráfico 6), que por su orientación exportadora permitió generar divisas para el país y mantener una balanza comercial positiva (gráfico 7); y, adicionalmente, al realizarse en forma descentralizada, aportó al desarrollo del interior (gráfico 8), contribuyendo finalmente, de manera significativa, a la recaudación fiscal.

Con una contribución a la caja fiscal que alcanzó en promedio el 23% de los ingresos del gobierno central en el período de

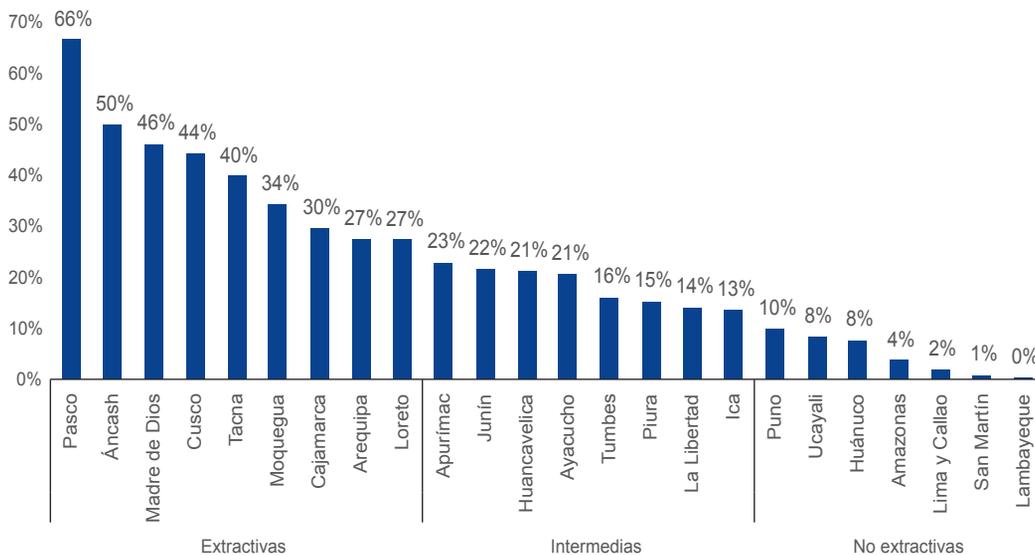
mayor bonanza (2006-2011), la minería aseguró liquidez suficiente para mantener la obra pública y los programas sociales. En este marco, las transferencias hacia los gobiernos subnacionales, establecidas en las normas de las regalías y el canon –50% del impuesto a la renta– (gráfico 9), se vieron favorecidas por la recaudación creciente del Estado; aunque su concentración en las principales zonas productoras originó inequidades en la distribución en perjuicio de las regiones y localidades no productoras (gráfico 10), que fueron gradual

Gráfico 7: Contribución de la minería al país (1994-2017)



Fuente: INEI, SUNAT, BCR, MINEM y INGEMMET. Elaboración: GPC

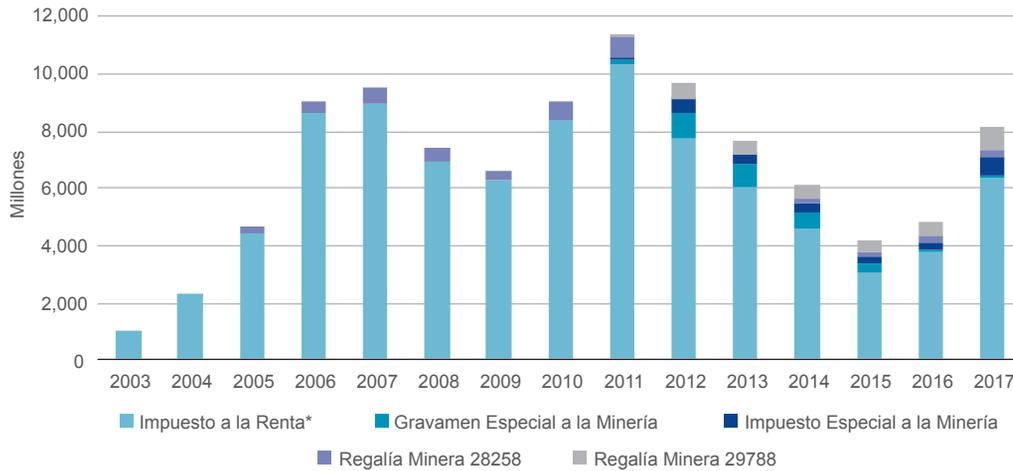
Gráfico 8: Clasificación de las regiones según nivel de extracción, 2007-2016 (Porcentaje)



Fuente: IPE..

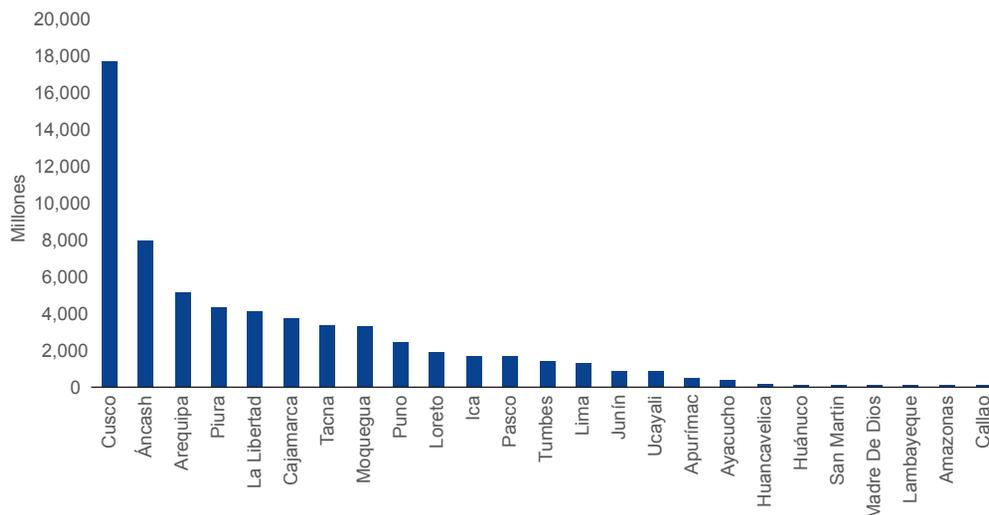
Elaboración: GPC.

Gráfico 9: Impuestos y aportes pagados por la minería, por concepto 2003-2017 (En millones S/)



Fuente: SUNAT.

Gráfico 10: Transferencias por concepto de canon y regalías a las regiones, 2008-2017 (En millones S/)



Fuente: SNMPE, Reportaes canon minero 2016.

aunque insuficientemente corregidas por las transferencias compensatorias realizadas por el MEF. Con los recursos del canon y las regalías (37,960 millones de soles entre el 2004 y el 2015) los gobiernos subnacionales financiaron un segmento importante de sus inversiones, llegando a representar una quinta parte de sus presupuestos totales entre el 2008 y el 2012, generándose una peligrosa dependencia de dichos recursos (gráfico 11).

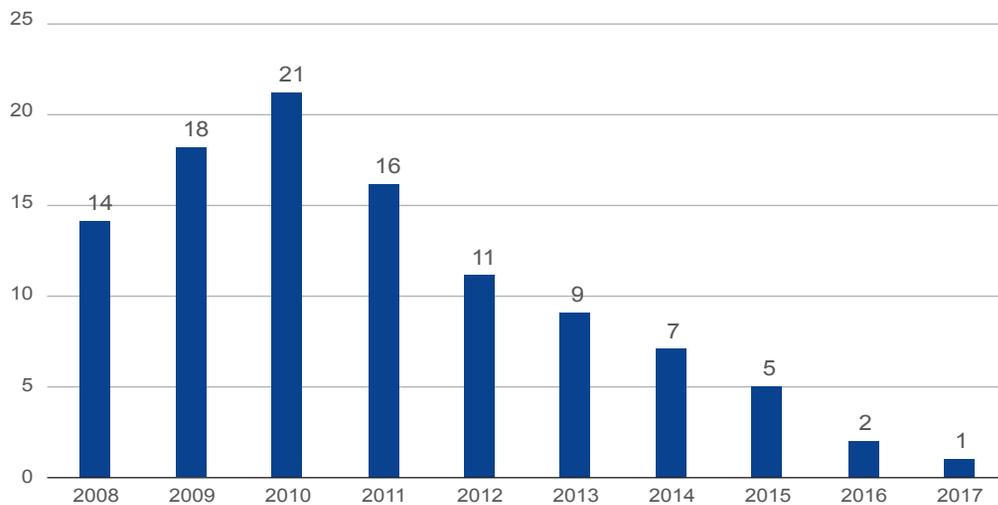
b. Los efectos generales de la minería en el empleo y en las economías locales

Las estimaciones de los efectos del empleo indirecto de la inversión minera son discutibles. Macroconsult (2012) estimaba una relación de cuatro trabajos indirectos por cada puesto directo en el sector, mientras IPE (2012) los calculaba en nueve. Según el primer estudio, la minería produjo un

aumento en los ingresos familiares y tuvo efectos positivos en otras dimensiones de bienestar tales como educación y salud, siendo modestos los resultados en términos de acceso a infraestructura. Una investigación posterior de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) encuentra que en las regiones donde hay explotación de los recursos naturales ha habido crecimiento sin que este genere efectos significativos en el empleo secundario o terciario ni en la diversificación productiva en la región (Tello, 2015).

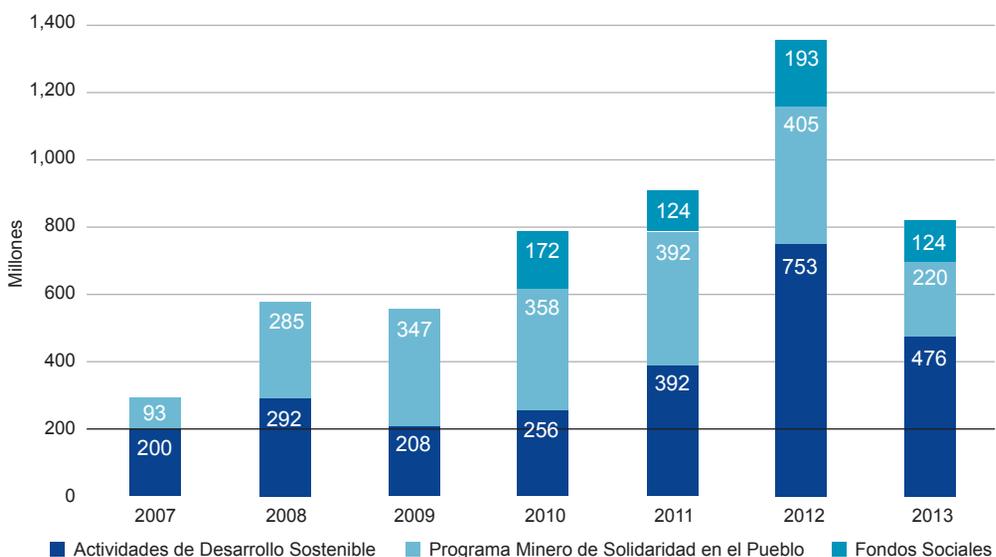
Más visible y clara es la contribución que el sector realizó a proyectos de desarrollo social, habiendo ejecutado entre el 2007 y el 2013 cerca de 5,300 millones de soles, la mayoría en los territorios de su área de influencia directa (gráfico 12), usando por lo menos cuatro mecanismos creados por los sucesivos gobiernos: el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, distintos fondos sociales, las contribuciones amparadas en el compromiso con el desarrollo sostenible y la denominada Obras por Impuestos. En orden de importancia, el

Gráfico 11: Número de gobiernos regionales que financian al menos el 40% de sus recursos de canon, 2008-2017



Fuente: MEF. Elaboración: GPC.

Gráfico 12: Inversión de las empresas mineras en proyectos de desarrollo social. 2007-2013 (En millones de S/)



Fuente: GPC.

31% de estos recursos se invirtió en infraestructura, 20% en economía local, 16% en educación, 12% en empleo local, 6% en salud, 5% en desarrollo de capacidades de gestión local, 5% en nutrición y el resto en otros sectores. En el caso del mecanismo Obras por Impuestos destinado, según el gobierno, a fomentar la participación del sector privado en la ejecución de obras públicas para lograr una mayor eficiencia, entre el 2012 y el 2014 se gastó poco más de 1,500 millones de soles, 86% de los cuales correspondió a diez empresas, cinco de ellas mineras (Antamina, Southern, Volcan, Barrick y Goldfields).

En general, los efectos de la minería en las economías locales son difíciles de medir y los pocos estudios en esa dirección han estado marcados por dos grandes miradas: aquellas de exploración cuantitativa y dimensión más nacional; las otras, más etnográficas, desde las comunidades. Las primeras, algunas de ellas ya “clásicas” (Zegarra y otros, 2007), sugieren que la presencia minera ha tenido impactos positivos en los ingresos y gastos medios de las familias urbanas de la sierra, mas no en las familias rurales, que registran menor incidencia de pobreza. En algunos casos se aprecia que los incrementos de ingresos ocurren (hogares rurales de la sierra norte), pero en otros los ingresos son afectados negativamente (hogares urbanos de la sierra sur). En lo que concierne a la relación entre la actividad minera y la agraria, aunque no hay evidencia a nivel agregado de una competencia por los recursos productivos, existen indicios de “desagrarización” en los hogares rurales, en un contexto donde los ingresos urbanos crecieron de manera más pronunciada por causa de la minería. Algunos estudios sostienen que esta reduciría la producción agropecuaria en ámbitos geográficos próximos a las minas, lo que sería manifiesto en productores de mayor escala. Respecto de los canales de transmisión, esta actividad extractiva estaría generando cambios de uso de la tierra y modificaría la estructura de la fuerza laboral rural (Pozo y Paucarmayta, 2015).

Adicionalmente, en el caso de los hogares urbanos de la sierra, distintos estudios sugieren que el incremento de ingresos estuvo acompañado de efectos adversos en otros ámbitos del bienestar de las familias, como un menor acceso a servicios de agua y desagüe o una mayor probabilidad de contraer enfermedades. También observan que el impacto de la minería tendría un sesgo a favor de los hogares con mayores activos del jefe de familia, como educación, evidenciando que el dinamismo minero habría beneficiado a grupos específicos de la población, afectando negativamente a aquellos más vulnerables, ampliando la desigualdad en los ingresos.

La segunda vertiente, desde las comunidades, se concentra en analizar cómo la minería afecta de manera directa a los pueblos de su entorno, económica y socialmente, pero también en las variadas formas culturales y de relacionamiento que se practican en cada región. En la mayoría de los análisis realizados el énfasis está puesto en la pérdida de control territorial, los cambios en el gobierno comunal en contextos de presencia y negociación minera, el rol de dicho gobierno en la regulación de los recursos comunales y del territorio, así como en la diversidad de intereses que surgen ante la presencia extractiva; en otras palabras, la mirada de la comunidad como institución política frente a la presión externa sobre la tierra². Otros trabajos, tomando como punto de partida la ecología política, revelan que, con frecuencia, las comunidades campesinas aparecen como agentes que interactúan en un territorio con otros de escala nacional y global, y forman parte de los procesos de cambio donde se redefinen las reglas para el acceso y control de los recursos (Damonte, 2010).

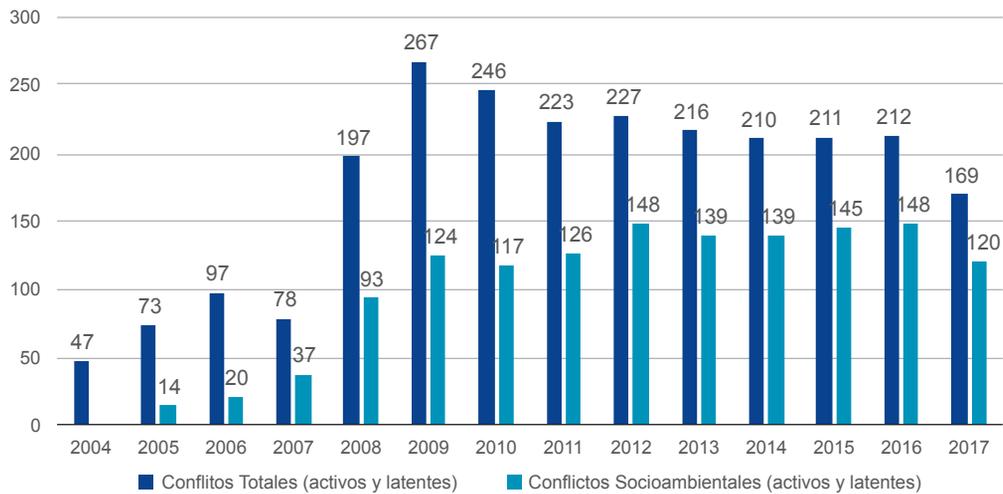
Otros estudios de caso, también etnográficos e igualmente valiosos, abundan en descripciones de la afectación del medio ambiente, el desplazamiento de tierras dedicadas al pastoreo tradicional, la contaminación de las aguas, el deterioro de los suelos, los procesos de llegada de nuevos pobladores (trabajadores de las minas) y los fenómenos de violencia, inseguridad y prostitución que, entre otros, aparecen con la inversión minera (Robles, 2010). En cualquier caso, una de las dificultades para abordar esta problemática es la diversidad de la asociación comunal, que agrupa en la práctica a un conjunto de entidades distintas, tanto por su conformación, su tamaño y su historia, como por su forma de organización y procesos políticos, que con el tiempo, en el siglo XXI, antes que una institución de regulación económica, sería un espacio de coordinación, interacción y representación entre múltiples unidades familiares y, por ende, fundamentalmente política (Diez, 2001).

c. La gran minería y la conflictividad social

Dada la innegable importancia de la actividad minera en el Perú y la imagen de “aporte al desarrollo” que buscó construir con el apoyo incondicional de buena parte de la clase política y de los grandes medios de comunicación, llama la atención su permanente dificultad para lograr aceptación, especialmente en los niveles regional y local, como lo evidencia una encuesta del Consejo Internacional de Minería y Metales (2015), que muestra que los encuestados en áreas mineras tienen opiniones bastante negativas sobre el sector y muchos dudan

² Para un buen ejemplo de esta tendencia, ver: Burneo y Chaparro (2010).

Gráfico 13: Conflictos sociales 2004-2017



Fuente: Defensoría del Pueblo (informes anuales).

de su contribución al desarrollo de las comunidades locales próximas a ellas.

Los conflictos vinculados con el sector, que crecieron en frecuencia e intensidad a lo largo del denominado súper ciclo (gráfico 13), constituyen una explicación parcial de un asunto complejo que tiene diversas y profundas raíces: la fácil y exacerbada concesión del territorio del país a esta actividad³, los importantes pasivos ambientales —herencia de la vieja minería—, su asiento frecuente en las cabeceras altoandinas donde se generan temores por la eventual contaminación de los recursos de la población, los varios accidentes ambientales que se han producido en estos años, las actividades de la minería ilegal y el desconocimiento de las necesidades de las poblaciones involucradas son algunos de los elementos que necesariamente se deben contemplar para la decisión y el manejo de las operaciones del sector, a lo que hay que sumar el surgimiento de un segmento minoritario que rechaza directamente la actividad.

Existe una relación directa entre las zonas que reportan conflictos mineros activos y la producción minera. La mayoría de ellos fue de “convivencia”, formando en realidad parte de procesos de negociación de las condiciones para la presencia de la actividad en los territorios; los menos son de “resistencia”⁴ y expresan una oposición cerrada de algunas poblaciones locales al desarrollo de dicha actividad. Por su naturaleza,

estos conflictos tienden a la polarización extrema, logran mayor impacto nacional y a veces provocan crisis de gobernabilidad en la medida en que el sistema de decisiones existente no logra procesarlos. Según un estudio del BCR (Castellares y Fouch, 2017), el 71% de los conflictos en la etapa de producción de la mina se relaciona a eventual contaminación ambiental o daños sobre la agricultura, pero un significativo 23% está asociado al incumplimiento de compromisos previamente asumidos por las empresas. Varios conflictos se vinculan con distintas debilidades del gobierno, como la falta de transparencia o la presencia de corrupción; las reglas no están siempre bien definidas, lo que permite acuerdos informales entre las compañías, los funcionarios estatales, las autoridades locales y las comunidades. Se genera así muchas veces una paradoja, porque el Estado, que es el catalizador de las demandas sociales, no tiene la capacidad suficiente para gestionarlas oportunamente.

La conflictividad social en el país ha ido variando en función de diferentes factores. Así, entre el 2000 y el 2006 (Grompone y Tanaka, 2009), la gestión de muchas autoridades locales fue uno de los motivos más visibles de la protesta social, expresada en diversos intentos de revocatoria de alcaldes y regidores, reflejando distintos problemas de la institucionalidad vigente, que combinaban la redistribución de recursos canalizados hacia los gobiernos locales —con las consiguientes expectativas y demandas de la población—, con la fragmentación política del

3 El año 2016 el 14,9% del territorio peruano estaba concesionado a la minería. Ello comprende un total de 18 967 738 hectáreas (considerando superposición de concesiones). Las regiones con más concesiones mineras eran: Arequipa, Lima, Ancash, La Libertad, Cusco y Puno. CooperAcción, Mayo 2016.

4 Por su utilidad, a lo largo de todo este texto empleamos la tipología que diferencia conflictos de convivencia o negociación con la minería, de aquellos de resistencia o rechazo a esta actividad, creada por José de Echave y CooperAcción, para dar cuenta de la conflictividad minera.

país, especialmente en el interior, y la debilidad de los partidos nacionales, ausentes en esos espacios territoriales.

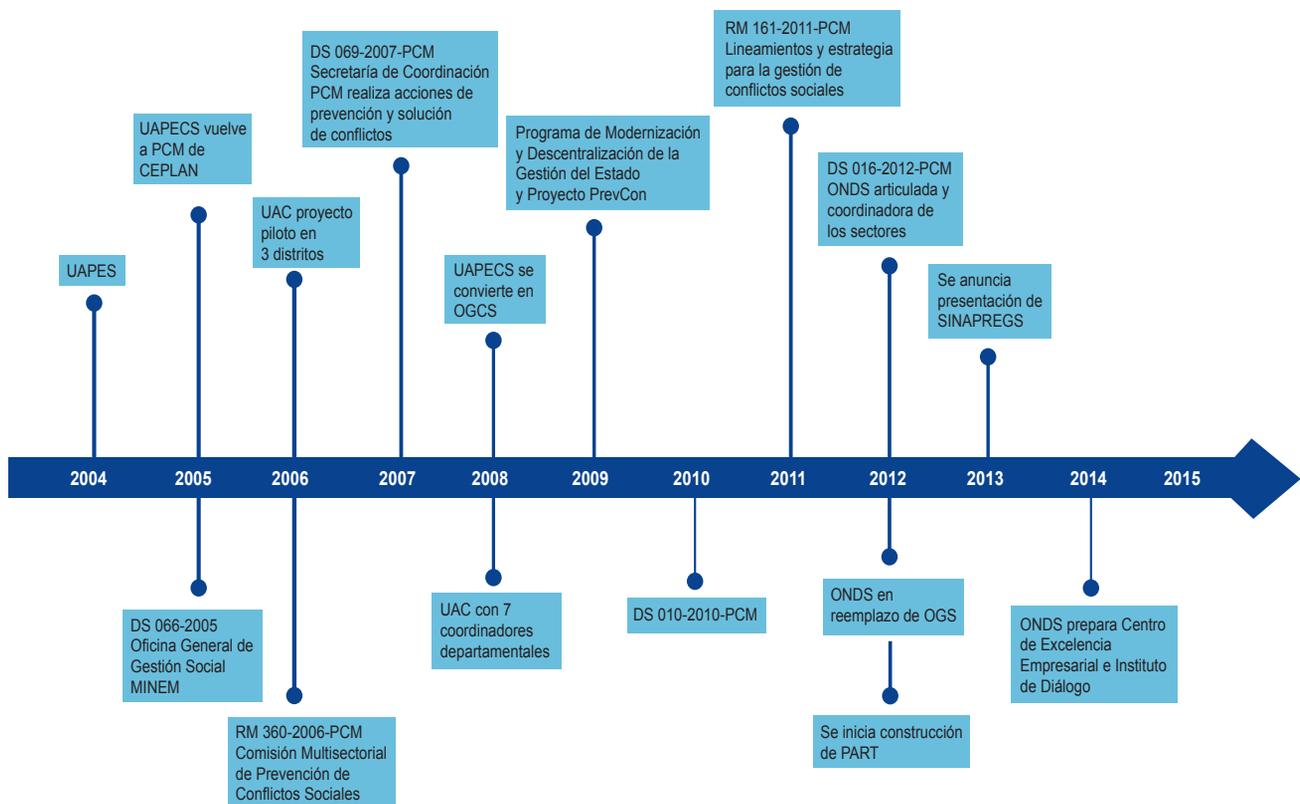
A partir de ese momento (Mendoza, 2016: 6-8), los conflictos alrededor de las actividades extractivas, en especial minería e hidrocarburos, ocuparon el centro de la escena. El crecimiento de las inversiones y operaciones de empresas mineras y petroleras, especialmente extranjeras, asentadas en espacios rurales andinos y amazónicos caracterizados por una fuerte presencia de población campesina e indígena, altos niveles de pobreza, débil llegada del Estado y marcada precariedad institucional, fue un detonante que ponía de manifiesto las diversas fracturas del país, como la ausencia estatal en muchas de las zonas rurales donde se ejecutaba la mayoría de proyectos. A ello se sumaban las políticas tradicionales de varias de las empresas que no consideraban el desarrollo ni los beneficios para una empobrecida población local. La masiva entrega de concesiones y la incursión de su personal en territorios de comunidades campesinas y poblaciones indígenas frecuentemente generaron desconfianza y tensiones, que terminaron muchas veces en protestas y movilizaciones por el temor a perder sus tierras y los recursos hídricos que usaban. Al mismo tiempo convergían sectores de

población local con la expectativa de acceder a los beneficios de la actividad, la que muchas veces no era satisfecha.

Desde el 2006, y dada la multiplicación de la conflictividad, el Estado fue construyendo y desarrollando una institucionalidad para enfrentar esta realidad, en un proceso que se ilustra en el gráfico 14.

Este proceso, que llevó en el 2012 a la constitución de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), finalmente convertida en Secretaría de Diálogo Social (2017) por el gobierno de PPK, dependiente del creado Vice Ministerio de Gobernanza y Gestión Territorial de la PCM, creó una metodología y una tipología de conflictos donde destacan los de índole minera, así como una cantidad de herramientas orientadas a enfrentar la conflictividad desde un enfoque de diálogo, apuntando, según el discurso oficial, a convertirlos en “oportunidades de desarrollo” (ONDS, 2014: 10). Con una metodología distinta a la de la Defensoría del Pueblo, entre el 2012 y el 2016, el Estado y la ONDS organizaron mesas de trabajo que también evidencian el fuerte peso de la minería, como puede observarse en el cuadro 1.

Gráfico 14: **Institucionalidad para la gestión de conflictos sociales en el Perú 2004-2015**
(Línea de tiempo)



Cuadro 1: Mesas de la ONDS 2012-abril 2016

Espacio de diálogo	Número de espacios de diálogo	Espacio de diálogo	Número de espacios de diálogo
Comisión Multisectorial/Grupo de Trabajo			
Minería	4	Minería	7
Otros	1	Por Definir	1
Hidrocarburos	1	Mesa de Diálogo	
Comité de Seguimiento		Agropecuarios y Forestales	2
Agropecuarios y Forestales	2	Energéticos	3
Energéticos	1	Gestión de Bienes y Servicios Públicos	7
Gestión de Bienes y Servicios Públicos	2	Gestión de Recursos Públicos	4
Hídricos	1	Hídricos	7
Minería	6	Hidrocarburos	5
Grupo de Trabajo/ Mesa de Trabajo		Infraestructura	6
Demarcación Territorial	1	Minería	27
Gestión de Bienes y Servicios Públicos	1	Otros	4
Hídricos	2	Por Definir	9
Hidrocarburos	5	Mesa de Diálogo/Mesa de Trabajo	
Infraestructura	2	Infraestructura	1
Minería	7	Gestión De Bienes y Servicios Públicos	1
Otros	1	Hidrocarburos	1
Transporte	1	Minería	1
Agropecuarios y Forestales	1	Mesa Técnica	
Minería	1	Agropecuarios y Forestales	5
Mesa de Desarrollo/ Mesa Técnica		Gestión de Bienes y Servicios Públicos	3
Energéticos	1	Hídricos	1
Gestión de Bienes y Servicios Públicos	4	Hidrocarburos	1
Gestión de Recursos Públicos	1	Infraestructura	1
Hidrocarburos	2	Minería	11
Infraestructura	1	Minería ilegal / Informal	1
		Total	158

Fuente: ONDS, 2016.

1.2 La nueva ruralidad del Perú

En un escenario marcado por los diversos y profundos cambios vividos por el país desde fines del siglo XX, de los que la actividad minera era parte pero también activadora, destacan, para efectos del presente trabajo, aquellos que se producen en el medio rural (gráfico 15). Nuestra población rural descendió del 32% del total en 1990, al 23% en 2016 (INEI), continuando con la urbanización creciente iniciada 50 años atrás. En ese contexto, y desde la década de los noventa del siglo pasado, se fueron generando distintos procesos de cambio fundamentales: encadenamientos urbano-rurales, crecimiento del empleo rural no agrícola, desarrollo de pueblos como centros de servicios, papel activo de las comunidades y otras organizaciones sociales, afirmación de la diversidad ecológico-cultural como patrimonio, las multiocupaciones y la diversidad de agentes en las políticas y programas de desarrollo, entre otros.

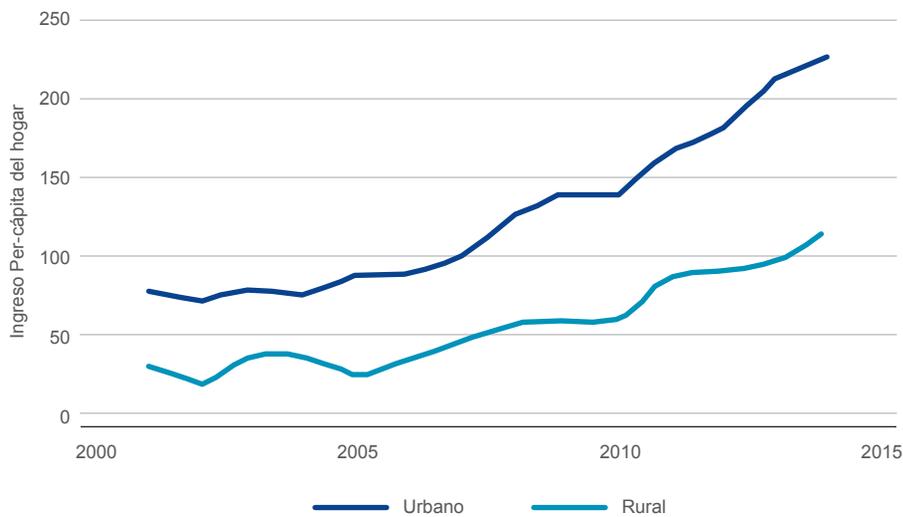
Se empezó a formar desde entonces una nueva ruralidad como parte del tránsito del país a una economía de mercado y a formas democráticas. La pobreza y la exclusión social del mundo rural, fundamentalmente atribuidas a su falta de poder político y a la explotación campesina, experimentaron modificaciones cambios en medio de procesos de urbanización rural y una vinculación creciente entre ciudad y campo. Los temas de la distancia y la conectividad adquirieron mayor importancia para complementar las interpretaciones del pasado.

Una encuesta aplicada a las autoridades municipales de 176 distritos, aleatoriamente seleccionados entre el tercio más pobre de los 1,883 del país (Webb, 2013), permitió registrar que entre el 2001 y el 2011 el jornal agrícola promedio real creció en 73%, el precio de una hectárea de tierra agrícola lo hizo en 88% y el de una casa en el centro del pueblo distrital se incrementó en 166%. En la base de estos cambios se encuentra un importante proceso de "conexión". La inversión

en transportes, como porcentaje de la formación bruta de capital del gobierno general, pasó del 16% entre 1972-1980 al 34% entre 2003-2011; el número de líneas telefónicas fijas y móviles se multiplicó de 3 por cada 100 habitantes en 1992 a 118 en el 2011, mientras que la telefonía móvil alcanzaba en el 2015 al 78.4% de las familias rurales; la electrificación rural que llegaba apenas al 29.2% en 1998 saltó hasta el 74% en el

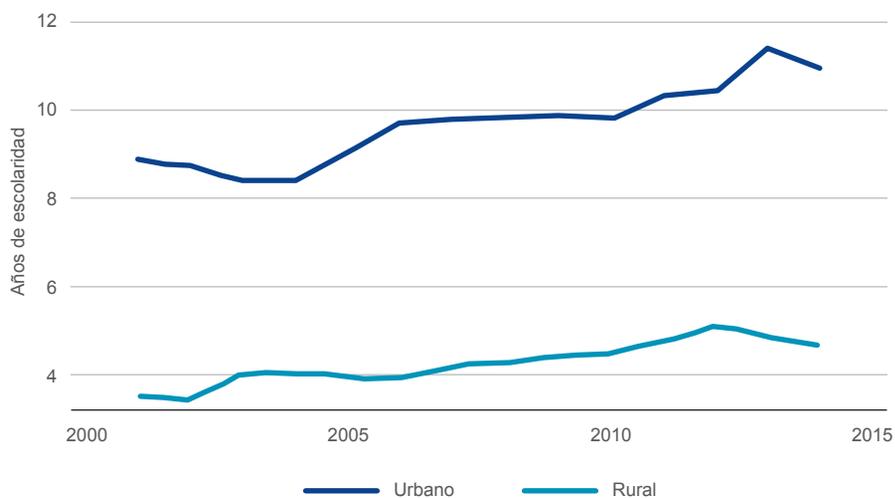
2012, a la par que la población con acceso al DNI pasó de 15.7 millones en el 2004 a 22.6 millones en el 2016. Acompañados por distintas políticas pro pobres, estos cambios contribuyeron a generar un escenario nuevo. No obstante estos avances, las brechas del mundo rural con el urbano (gráficos 15 y 16) todavía se mantienen en un contexto en el que ambos ámbitos progresaron.

Gráfico 15: Ingreso per cápita urbano-rural 2000-2015



Fuente: Paredes (2016).

Gráfico 16: Años de escolaridad urbano-rural 2000-2015



Fuente: Paredes (2016).

El último Censo Nacional Agropecuario (2012) proporciona información valiosa sobre los trascendentales cambios que se han producido en el territorio rural y entre sus propios actores. Según dicha información, en el medio rural están vigentes 6,135 comunidades campesinas y 1,388 comunidades nativas, distribuidas las primeras en 21 regiones del país y las segundas en 11 de ellas (gráficos 17 y 18). En las comunidades campesinas, el idioma predominante es el quechua (786 de Cusco, 596 de Puno, 484 de Ayacucho y 479

de Huancavelica); el castellano como primer idioma se habla principalmente en Junín (278) y en Lima (231); y el aimara en 428 comunidades de Puno fundamentalmente. En el caso de las comunidades nativas, el primer idioma es el awajún. El 71.5% de las comunidades campesinas se dedica a actividades agrícolas y pecuarias, ocurriendo lo propio con el 60.8% de las comunidades nativas. Un 2.8% de las comunidades campesinas y un 4.9% de las comunidades nativas se ocupan en explotaciones mineras (gráficos 19 y 20).

Gráfico 17: Comunidades campesinas 2012 (Número y porcentaje)

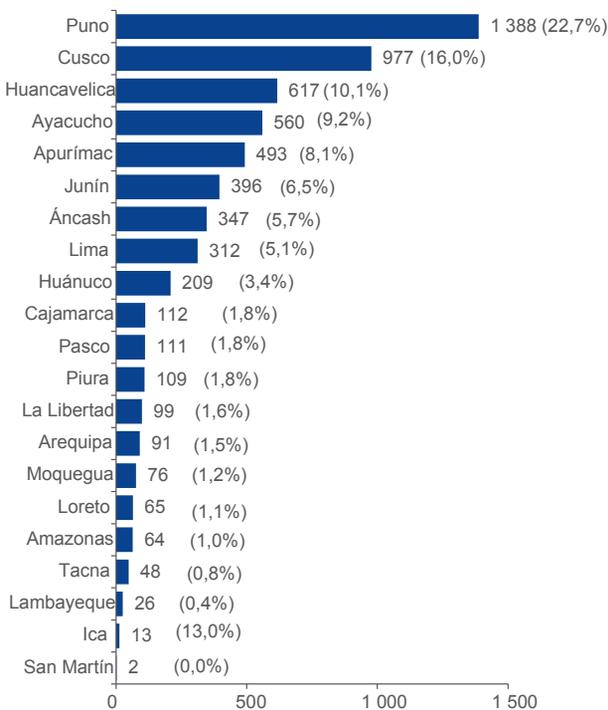


Gráfico 18: Comunidades nativas 2012 (Número y porcentaje)

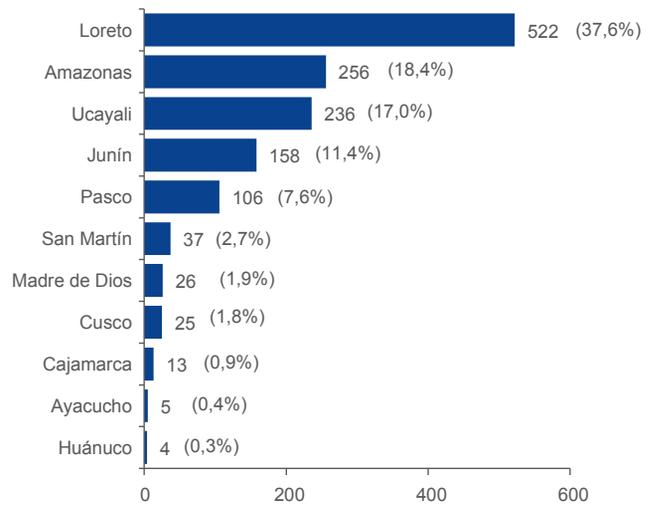


Gráfico 19: Actividades productivas campesinas (Porcentaje)

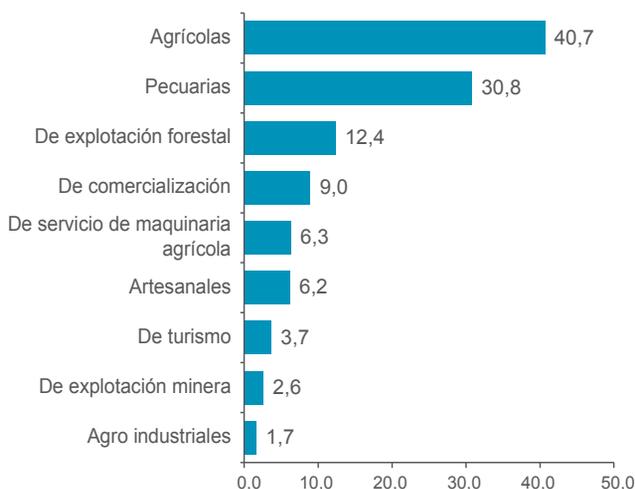


Gráfico 20: Actividades productivas nativas (Porcentaje)



Los resultados del Censo muestran que el 44.6% de autoridades de las comunidades campesinas educación secundaria, en tanto que las de comunidades nativas tienen básicamente educación primaria (49.7%), aunque el 38.8% concluyó la secundaria. El 58.7% de las comunidades campesinas posee sus tierras desde tiempos inmemoriales, mientras que al 29.9% le fueron adjudicadas; el 88.8% de las comunidades nativas tiene reconocidas sus tierras y el 78.4% cuenta con título de propiedad. El 72.1% de comunidades campesinas ha realizado la demarcación de su comunidad, lo que indica sus avances en formalización. El 52.4% de estas comunidades no tiene conflictos por tierras y las que mantienen algún tipo de conflictividad están concentradas en Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Apurímac. Los conflictos de tierras de las comunidades campesinas son fundamentalmente entre ellas (63.6%), mientras que los mantenidos con empresas mineras alcanzan un significativo 15.8%; que en el caso de las comunidades nativas llega a 17%, inferior al 26% que tienen con las empresas petroleras.

Los centros de educación primaria predominan tanto en las comunidades campesinas como en las nativas: 83.7% en un caso y 90.6% en el otro. Las instituciones de educación secundaria en las comunidades campesinas representan el 37.2% y en las comunidades nativas llegan a 22.0%. Un 27.5% de las comunidades campesinas y un 23.6% de las nativas cuentan con una posta de salud; 67.7% de las comunidades campesinas tiene alumbrado eléctrico público frente a 75.1% de comunidades nativas que carecen de este servicio; 61.4% de las comunidades campesinas usa caminos de herradura, 55.1% emplea trocha carrozable y 50.5% se traslada por carretera desde la capital distrital hasta el centro poblado sede de la comunidad; para un trayecto similar, 75.0% de las comunidades nativas utiliza el río, 21.1% el camino de herradura y 20.8% la carretera.

Aunque lentos, los cambios registrados en materia de formalización, acceso y conexión son importantes y están acompañados por el peso creciente de las municipalidades rurales distritales, normadas lamentablemente a imagen y semejanza de las urbanas, lo que restringe la participación de las organizaciones rurales tradicionales (comunidades, rondas y federaciones). El formato normativo hace que la gestión territorial edil se decida en un circuito articulado desde las capitales distritales; las municipalidades organizan entonces la política con grupos localizados que las alimentan de “cuadros políticos”, traducándose en la división entre “pueblo” y “campo”, entre “vecinos” y “comuneros”. En este contexto, las formas de representación y organización están en un proceso de constante redefinición y reestructuración; desde el punto de vista institucional, las comunidades campesinas escalan sus campos de acción política fortaleciéndose “hacia adentro” y

compitiendo “hacia afuera”, en tanto que las federaciones y las rondas soportan presiones “hacia adentro” y frecuentemente se debilitan “hacia afuera”. Las comunidades campesinas tienden a transitar de la propuesta del manejo de sus recursos naturales a la defensa de su territorio y, frecuentemente, a la negociación de beneficios con el sector extractivo; mientras que las federaciones y rondas se fortalecen en su poder para negociar y disputar por beneficios con dicho sector.

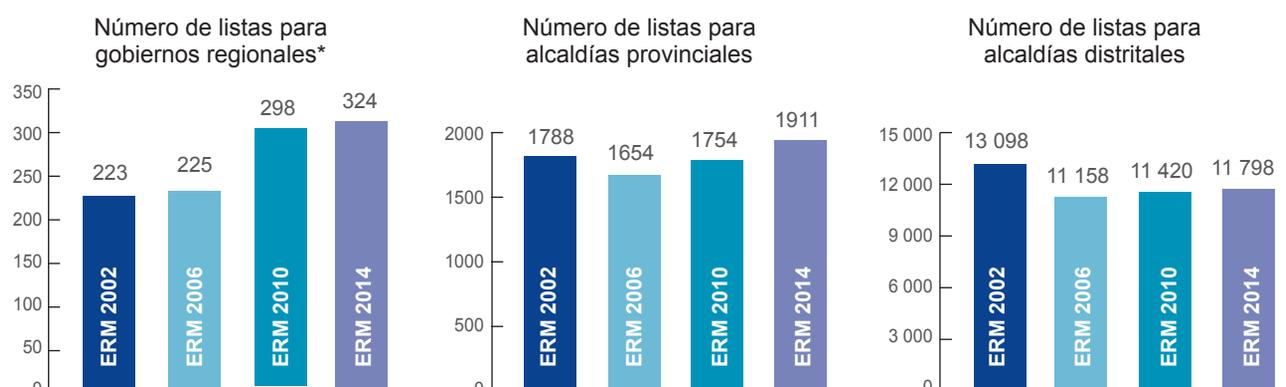
Si bien es cierto que los “mapas de poder” varían de un territorio a otro, es claro que los actores son hoy más complejos y tienen lógicas distintas. Las necesidades y el poder de los actores “urbanos” hacen que opten por la vía “institucional” (municipio, mesas de concertación, mesas de fondos, etc.); por su parte, los actores “rurales” buscan relacionarse directamente con el capital extractivo, porque les resulta más efectivo. El plan de desarrollo concertado y en menor medida el presupuesto participativo son los espacios de encuentro, pero por el momento —como se observa con frecuencia en los conflictos— coexisten tres agendas: la municipal, la comunal y la de la ronda o federación, lo que hace más compleja la interlocución. Finalmente, hay que entender que los proyectos extractivos, en especial los grandes, generan cambios y transformaciones (procesos demográficos, económicos y sociales intensivos), que solo pueden entenderse si se analiza la intervención social de la empresa y su interacción con la sociedad.

1.3 Otros procesos presentes en la conflictividad social

En el escenario hasta acá descrito, es claro que el país enfrenta grandes desafíos para su desarrollo, muchos de los cuales vienen desde atrás en su historia y han incidido y se retroalimentan de los procesos de este siglo. Un país con un Estado históricamente débil ha enfrentado en los últimos quince años dos grandes retos referidos a su limitada institucionalidad a su baja productividad. La pobreza institucional tiene entre sus principales bases a la informalidad (más del 73%) que caracteriza a nuestro aparato productivo y la gran debilidad del sistema de partidos políticos con las consecuencias consiguientes para la representación y para la propia consolidación y desarrollo de la democracia. Tres de cada cuatro miembros de la PEA son informales (2016), lo que ocasiona la paradoja del “crecimiento infeliz”: aumentan sus ingresos —por ejemplo, 6% entre el 2003 y el 2013—, pero no la satisfacción con su vida ni su lealtad al sistema democrático porque devienen en ciudadanos marginados de las oportunidades que resultan de dicho crecimiento.

La debilidad de los partidos nacionales, que históricamente siempre lo fueron, se agravó en la década de los noventa del

Gráfico 21: Listas regionales, provinciales y distritales 2002-2014



*Desde las ERM 2010, consideramos las listas en competencia para la presidencia y vicepresidencia regional.

Fuente: INFOgob.

siglo pasado; su falta de presencia nacional y su carencia de propuestas se desnudaron a partir de la descentralización, pasando de tener el 60% de los cargos regionales y municipales en el 2002 a menos del 30% en el 2014. Las listas para gobiernos regionales aumentaron de 223 en el 2002 a 298 en el 2010 y finalmente a 324 en el 2014 (gráfico 21), como parte de un proceso de fragmentación política en el que la representación fue sustituida por la simple intermediación de intereses privados y de pequeños grupos, y donde los partidos nacionales –21 con registro electoral vigente al 2018– apenas tienen el carácter de “franquicias”, con el consiguiente debilitamiento del sistema político institucional. (Ver: Muñoz y García, 2010: 8-17; Tanaka y Guibert, 2010: 18-28).

En lo que se refiere a nuestra pobre productividad (cambio tecnológico), esta representó apenas el 25% del crecimiento económico entre el 2002 y el 2013, según un estudio del BCR, o el 38% de dicho crecimiento entre el 2003 y el 2012, según otro del FMI. En cualquier caso muy por debajo de Chile, donde se llegó al 58% en el mismo período. No deben sorprender entonces los indicadores macroeconómicos, de competitividad y de institucionalidad que exhibe el país, en comparación con otros de la región con los que gustamos compararnos, como se observa en el cuadro 2.

En este contexto, un país con una larga y compleja historia de corrupción ha visto cómo esta ha crecido significativamente

Cuadro 2: Indicadores macroeconómicos, de competitividad y de institucionalidad en tres países

Indicadores macroeconómicos	Colombia	Chile	Perú
% materias primas del total de exportaciones	83%	86%	86%
Crecimiento promedio 2002-2011	5%	4%	6%
Deuda neta promedio como % PBI 2002-2011	29%	-5%	22%
Indicadores de competitividad			
Puntaje promedio PISA 2009	399	439	368
Índice de competitividad 2012*	4.18	4.65	4.28
Indicadores de institucionalidad			
Efectividad gubernamental**	0.24	1.17	-0,15
Imperio de la ley**	-0.26	1.37	-0.60
Control de corrupción**	-0.29	1.57	-0.20

*Índice va de 1 a 7, donde 1 es peor y 7 mejor.

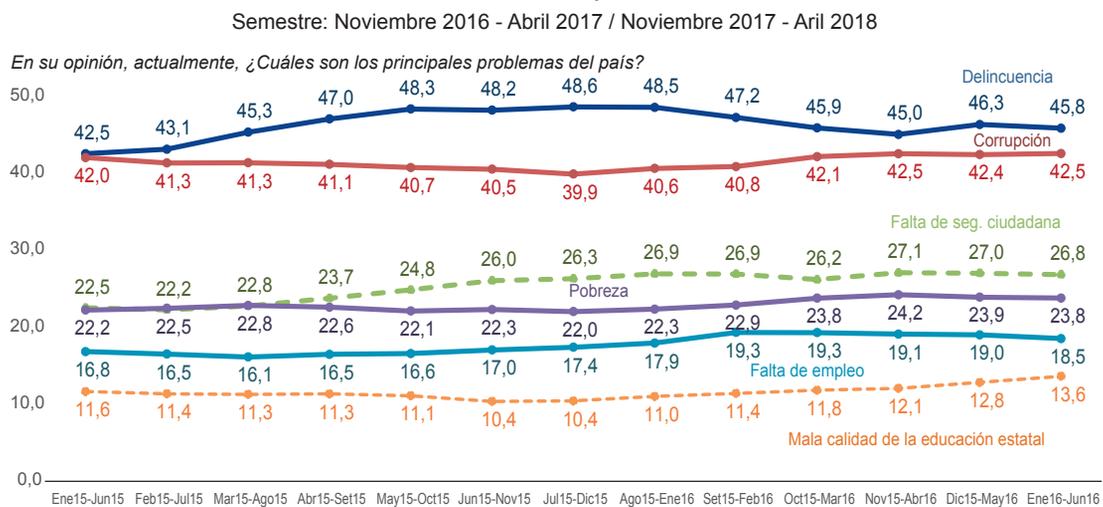
**Índice va de -2.5 a 2.5, donde -2.5 es peor y 2.5 es mejor.

Fuente: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Foro Económico Mundial y OCDE.

en los últimos 25 años. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2016 ubicó al Perú en el puesto 101 de 176 países, con 35 puntos, cayendo 13 puestos desde el año anterior. El caso Lava Jato ha involucrado inicialmente a los últimos tres presidentes de la República y a buena parte de las empresas constructoras más grandes del país, y por lo menos trece autoridades y ex autoridades regionales, y más de trescientas locales están implicadas en causas de esta naturaleza. Como es obvio, existe un nivel generalizado de desconfianza en el Estado y

entre los diversos grupos y sectores sociales. De acuerdo al Módulo de Gobernanza, Democracia y Transparencia de la ENAHO (INEI 2016), 19.8% confía en las municipalidades distritales, 19.7% en las provinciales, 17.2% en la Fiscalía, 15.3% en la Contraloría, 14.9% en el Poder Judicial, 13.6% en los gobiernos regionales y 6.1% en los partidos políticos. La corrupción (42,5%) y la delincuencia (45,8%) se percibían como los principales problemas del país en junio del año 2016, mientras otra encuesta evidenciaba la homogeneidad territorial de tal percepción (gráficos 22 y 23):

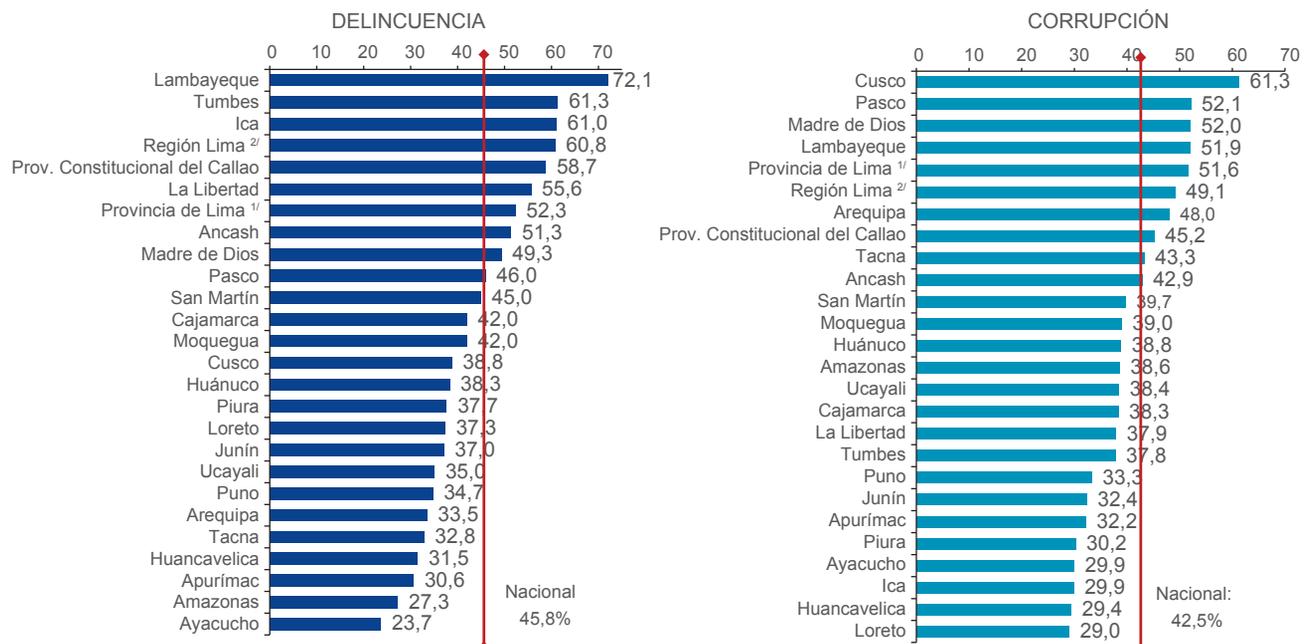
Gráfico 22: Principales problemas del país (Porcentaje)



Nota: Pregunta con alternativas de respuesta múltiple.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Gráfico 23: Percepción de principales problemas por regiones



Fuente: ProÉtica, Encuesta Nacional de Corrupción 2017.

Finalmente, uno de los países más ricos en biodiversidad y pisos ecológicos en el mundo, paradójicamente, hasta fines del siglo pasado, era uno de los que mostraba menos interés por el medio ambiente. Aunque desordenada y contradictoriamente, esta situación empezó a cambiar en el presente siglo. Las Evaluaciones de Desempeño Ambiental, realizadas en conjunto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (OECD por sus siglas en inglés) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (OECD, 2016), identifican varios problemas en relación a la minería: (i) los impactos ambientales y sociales de su faceta informal e ilegal (cerca de 60 000 familias); (ii) más de 8,000 afectaciones al medio ambiente en el 2015, 53% de las cuales supone alto riesgo para las personas; (iii) el incremento de

los territorios y el costo de remediación de las afectaciones mineras; (iv) la disputa permanente por los límites máximos permisibles de desechos en los efluentes y la calidad ambiental.

En relación al agua y la minería, conviene recordar que hasta los noventa esta hizo un uso indiscriminado de aquella, con un empleo mínimo del agua subterránea, descarga de efluentes mineros y relaves en ríos, lagos y mares, depredación de lagunas y bofedales, contaminación de cuerpos de agua y falta de medición de su uso, en medio de una ausencia de normas ambientales elementales. Esa historia es parte de la “herencia” de la minería actual y de la desconfianza en el sector, especialmente por parte de los agricultores, a pesar de algunos cambios que se han producido, entre otras cosas, en la retribución por el uso del agua.

II. La minería en Apurímac, Arequipa, Cusco y Puno: algunas evidencias

Como se sabe, la actividad minera en el Perú conoció una época de auge entre fines de la década pasada y los años iniciales de la presente, especialmente en los departamentos de la sierra norte y sur.

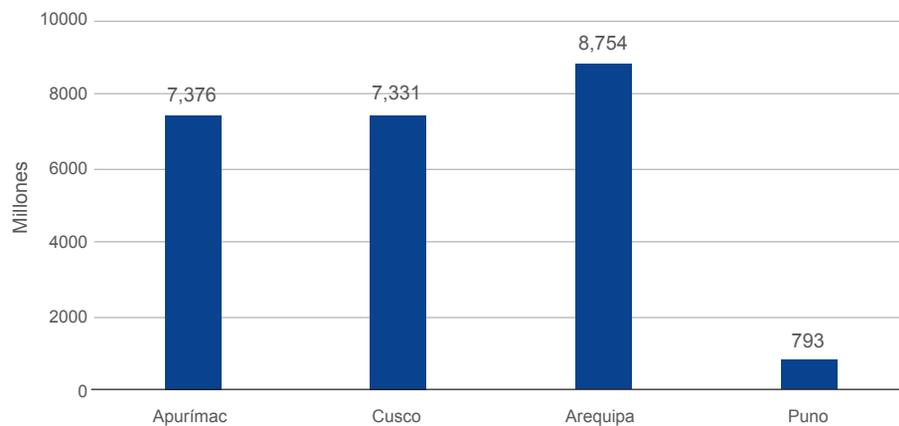
2.1 Las regiones analizadas y la gran minería en el siglo XXI

Las cuatro regiones de análisis concentraron las inversiones mineras más altas entre el 2007 y el 2017, recibiendo un monto superior a los 24 000 millones de dólares, tal como se observa en los gráficos 24 y 25.

En términos generales, en el año 2016 existían en todo el Perú 936 unidades mineras; con prácticamente el 66% en operación, mientras que el tercio restante se encontraba en distintas fases de exploración (ver cuadro 3), incluyendo la pequeña, mediana y gran minería formal, aunque es conocido que el grueso de la producción de los principales minerales (cobre, plata, oro, zinc, hierro) se concentra en la gran minería (ver cuadro 3).

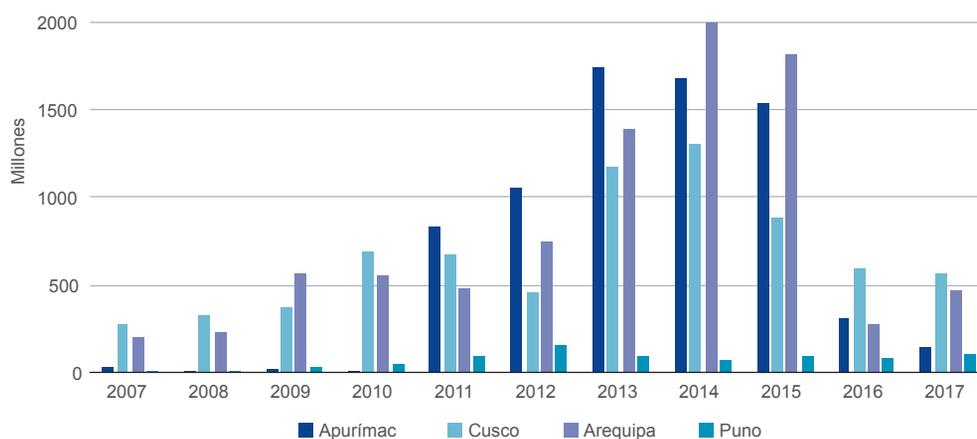
Para los departamentos del sur andino, materia del presente análisis (Apuurímac, Cusco, Arequipa y Puno), la información disponible al 2016 muestra que tenían en conjunto 115 unidades en producción y 120 en exploración (ver cuadro 4). Las primeras equivalen a poco más del 25% de las existentes a nivel nacional, en tanto que las segundas representan un porcentaje menor. Se evidencia también el importante peso de Arequipa y Puno tanto en producción como en

Gráfico 24: Total de inversión minera por región 2007-2017 (En millones US\$)



Fuente: MINEM.

Gráfico 25: Inversión minera por región 2007-2017 (En millones US\$)



Fuente: MINEM.

Cuadro 3: **Actividad minera a nivel nacional 2016**

Número	Unidades	Extensión	Área
604	En producción	1 261 494	ha
332	En exploración	389 249	ha
936	Total de unidades en actividad	1 650 742	ha

Fuente: MINEM.

Cuadro 4: **Concesiones y unidades mineras 2016**

Información / Departamentos	Apurímac	Cusco	Arequipa	Puno
Concesiones mineras	1,348	1,619	4,036	3,142
Área (ha)	847 885	912 322	1 947 550	1 887 597
Titulares	350	507	1,213	850
Unidades en producción	2	7	74	32
Unidades en exploración	10	3	92	15

Fuente: MINEM, Mapa de concesiones mineras, 2016.

exploración, así como en lo que concierne a la cantidad y extensión de las concesiones.

El área concesionada en ambos duplica la que exhiben Apurímac y Cusco. Arequipa concentra el 64% de las unidades de producción y el 78% de las que se encontraban en exploración en los cuatro departamentos. El grueso de las unidades en explotación correspondería a la pequeña y mediana minería, pues las que califican como gran minería son unas pocas decenas en todo el país. El asunto es más claro aún en Puno, donde no ha habido megainversiones comparables a las que se realizaron en los últimos años en Cusco, Arequipa o Apurímac.

La importancia de la minería en las economías de cada uno de los departamentos estudiados se evidencia a partir de las cifras porcentuales que el sector de “extracción de petróleo,

gas y minerales” representa en su VAB para el período 2007-2016 (ver cuadro 5). En términos generales, el peso del sector es persistentemente mayor en Cusco, incluyendo sin duda el gas de Camisea; su incremento ha sido notable y relativamente constante en los diez años considerados (entre un tercio y casi la mitad de su VAB).

En Arequipa, segunda región donde el sector tiene mayor peso relativo, se observa una tendencia declinante hasta el 2015 y, posteriormente, un aumento notable en el siguiente año, oscilando entre el 20% y el 37% de su VAB. En Apurímac hay un ciclo descendente hasta el año 2013, comenzando a ascender hasta el 2016, cuando da un salto espectacular (del 4.4% al 61% del VAB regional), debido sin duda a la puesta en producción del proyecto Las Bambas. Finalmente, el menor peso del sector se da en el VAP departamental de

Cuadro 5: **Importancia relativa del sector de extracción de petróleo, gas y minerales en el VAB regional (En porcentajes)**

Año/ Región	Apurímac	Cusco	Arequipa	Puno
2007	28.45	33.61	26.7	13.4
2008	17.88	33.05	29.6	13.6
2009	10.71	40.33	28.5	12.3
2010	5.54	42.06	28.5	10.3
2011	5.37	45.35	27.4	9.2
2012	4.82	42.47	25.3	8.7
2013	4.42	47.74	24.1	8.5
2014	4.66	47.77	20.7	8.1
2015	10.45	48.58	23.5	7.6
2016	60.91	49.23	36.9	10.0

Fuente: INEI, PBI por sectores, varios años.

Puno, mostrando además una tendencia descendente (13.6% versus 7.6%). Resulta entonces evidente que el sector minero propiamente dicho es más importante para las economías de Apurímac y Arequipa, aumentando seguramente esta importancia en el primero de estos departamentos en los próximos años, considerando la cantidad de proyectos que están madurando allí. Otro tanto podría ocurrir en Cusco, teniendo en cuenta los proyectos que se vienen desarrollando en Chumbivilcas y otras provincias.

Otra manera más precisa de aproximarse al aporte de la minería en cada departamento pasa por estimar la evolución anual del canon respectivo. En el período 2007-2017 se aprecia que Arequipa recibió un mayor aporte de este, seguida a distancia por Puno (con el equivalente al 47% del monto de Arequipa) y, más rezagado aún, por Cusco (38%), mientras Apurímac ocupa el último lugar (2.3% de lo que percibió Arequipa), debido sin duda a que en ese caso las grandes inversiones mineras son más recientes y están comenzando a madurar (ver cuadro 6).

Asimismo, se observa una tendencia inicial de ascenso en los montos de canon para Arequipa y Puno (2007-2012), la que se revierte en los cinco años siguientes; en Cusco se aprecia una declinación con ciertos saltos, mientras que en Apurímac es más oscilante. De cualquier forma, los datos disponibles ponen en evidencia que la minería es una actividad económica importante en los cuatro departamentos estudiados, que su desarrollo no es desde luego uniforme en cada uno de ellos y que hay espacios como Apurímac que recién están comenzando a cobrar peso como zonas mineras.

Como en todas las regiones productoras, el aporte de las empresas mineras a los recursos de los gobiernos de las cuatro regiones es muy significativo. Sin embargo, a partir del 2012, la caída de los precios internacionales de los commodities afectó negativamente la base de su cadena de origen: menores precios se tradujeron en menores utilidades, por lo que el IR recaudado por el Estado se redujo. Esto afectó al canon (salvo al de Apurímac por las razones ya señaladas), ya que este es un regulador de distribución del IR. Hay que anotar que las transferencias por canon y regalías financiaron una importante proporción del total de inversiones, llegando a un pico de participación en el 2010 (52%). A partir de ese año el presupuesto de inversión financiado por estas transferencias empieza a reducirse en las cuatro regiones.

En ese marco, tanto los recursos ordinarios como las operaciones regulares de crédito empezaron a multiplicarse aceleradamente. Muchas de ellas, "sustentadas" en el canon, limitarán en los próximos años la disponibilidad de recursos financieros de las cuatro regiones, como se observa en el gráfico 26.

Hay que considerar que el canon de las cuatro regiones de análisis financia más del 35% del presupuesto de inversiones regionales en ellas (más del 50% en Cusco, Arequipa y Puno), y en el 2011 representaba el 77% de las inversiones locales en Arequipa, el 82% en Cusco, el 59% en Puno y el 29% en Apurímac, región esta última donde, como venimos sosteniendo, los porcentajes se han incrementado en los últimos años (Ávila, 2014).

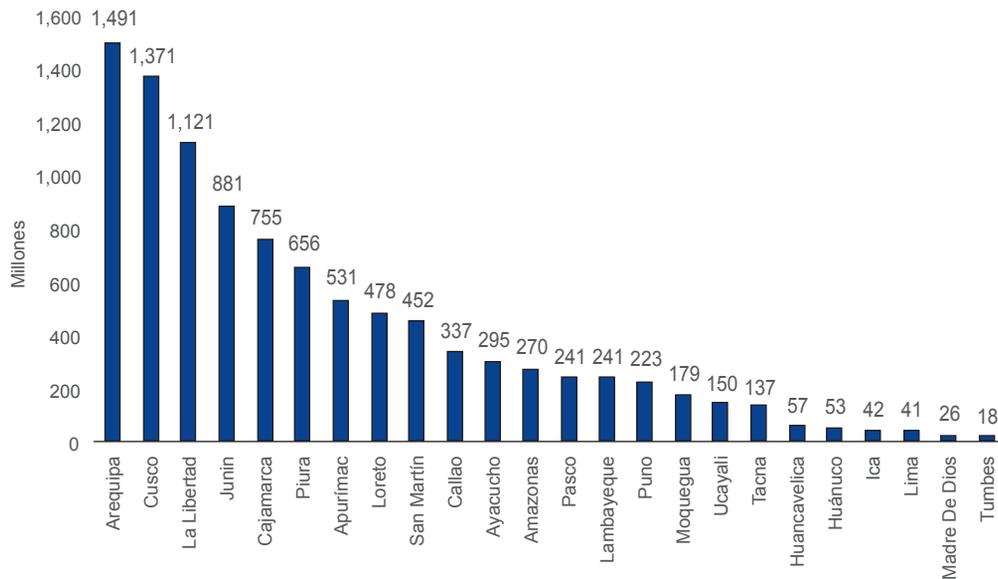
El impacto de los recursos derivados de la minería tanto en la situación de pobreza como en el conjunto del país se

Cuadro 6: **Evolución del canon minero en departamentos del sur (2007-2017)**
(En S/)

Año /Región	Apurímac	Cusco	Arequipa	Puno
2007	23 069 614	272 885 026	157 529 685	144 315 028
2008	22 544 898	242 406 460	457 527 413	172 502 222
2009	12 005 878	135 273 907	530 845 865	247 656 042
2010	744 745	103 638 880	347 511 927	181 583 871
2011	2 003 182	170 082 899	662 649 337	307 169 986
2012	7 035 997	357 199 503	781 587 277	304 315 338
2013	11 641 851	34 983 511	445 771 507	218 491 749
2014	2 259 338	100 854 933	383 204 568	177 457 561
2015	659	137 066 946	356 823 876	136 941 189
2016	3 207 066	49 043 314	21 985 207	87 174 904
2017	16 469 486	81 305 450	258 608 520	91 418 286
Total	100 982 714	1 684 740 829	4 404 045 182	2 069 026 176

Fuente: MEF.

Gráfico 26: **Financiamiento de inversiones por créditos de los gobiernos regionales 2007-2016**
(En millones S/)



Fuente: GPC.

Cuadro 7: **Evolución de la pobreza total (%) por rangos de confianza 2007-2016**

Región	2007		2011		2016	
	Rango inferior	Rango superior	Rango inferior	Rango superior	Rango inferior	Rango superior
Apurímac	65.2	71.1	52.2	57.7	32.4	36.1
Arequipa	23.5	27.2	10.1	13.5	9.6	12.0
Cusco	54.1	59.0	26.4	30.6	20.6	24.7
Puno	54.1	59.0	37.4	42.8	32.4	36.1

Fuente: INEI.

Cuadro 8: **Evolución del IDH 2003-2012 en las cuatro regiones**

Región	2003	2007	2010	2012
Apurímac	0.233 (21)	0.286 (19)	0.335 (23)	0.344 (22)
Arequipa	0.426 (3)	0.453 (2)	0.548 (3)	0.578 (3)
Cusco	0.271 (16)	0.314 (17)	0.389 (16)	0.443 (11)
Puno	0.284 (13)	0.293 (18)	0.367 (18)	0.394 (18)
Perú	0.365	0.395	0.483	0.505

Fuente: PNUD.

observó también en las regiones estudiadas, tal como lo muestran el cuadro 7.

La evolución del IDH en las cuatro regiones, como se observa en el cuadro siguiente, va en la misma dirección, destacando el incremento en Cusco (sube cinco puestos) y en Arequipa (se ubica siempre por encima del promedio nacional), los departamentos que concentraron mayores recursos provenientes de las industrias extractivas (ver cuadro 8).

En lo que hace al IDE, las brechas en todos y cada uno de los departamentos contemplados, son muy grandes, como se observa en el cuadro 9.

Finalmente, los cuadros por región (ver gráfico 27) muestran el variado peso de la minería en la generación del VAB en las cuatro regiones, oscilando entre el 48.4% (Cusco) y el 23.7% (Arequipa), junto al 10.4% (Apurímac) y el 7.6% (Puno).

Cuadro 9: IDE por departamento 2012

Región / IDE (puesto)	Provincia	IDE más alto (puesto)	Provincia	IDE más bajo (puesto)
Perú (0.766)				
Apurímac: 0.670 (16)	Abancay	0.746 (38)	Antabamba	0.570 (156)
Arequipa: 0.859 (3)	Arequipa	0.907 (2)	La Unión	0.632 (100)
Cusco: 0.709 (13)	Cusco	0.876 (5)	Chumbivilcas	0.532 (177)
Puno: 0.660 (17)	San Román	0.781 (21)	San Antonio de Putina	0.569 (157)

Fuente: PNUD.

Gráfico 27: VAB 2015 en las cuatro regiones

APURÍMAC: VALOR AGREGADO BRUTO 2017Valores a precios constantes de 2007
(miles de soles)

Actividades	VAB	Estructura %	Crecimiento Promedio Anual 2008-2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	422 000	5,5	4,9
Pesca y Acuicultura	468	1/	3,2
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	5 194 003	67,4	25,9
Manufactura	92 180	1,2	2,2
Electricidad, Gas y Agua	43 939	0,6	8,0
Construcción	518 877	6,7	15,3
Comercio	236 120	3,1	5,0
Transporte, Almacén, Correo y Mensajería	77 611	1,0	4,7
Alojamiento y Restaurantes	64 398	0,8	5,6
Telecom. y otros Serv. de Información	54 603	0,7	12,0
Administración Pública y Defensa	300 181	3,9	5,5
Otros Servicios	706 288	9,2	5,9
Valor Agregado Bruto	7 710 668	100,0	15,5

1/ Menos de 0,1 por ciento.

Fuente: INEI.

Elaboración: BCRP, Sucursal Cusco. Dpto de Estudios Económicos.

AREQUIPA: VALOR AGREGADO BRUTO 2017Valor a precios constantes de 2007
(Miles de soles)

Actividades	VAB	Estructura %	Crecimiento Promedio Anual 2008-2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1 691 031	5,5	2,7
Pesca y Acuicultura	38 431	0,1	-14,1
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	11 591 334	37,7	9,9
Manufactura	3 212 866	10,5	-0,3
Electricidad, Gas y Agua	354 466	1,2	5,1
Construcción	2 293 202	7,5	11,0
Comercio	2 850 890	9,3	5,2
Transporte, Almacén, Correo y Mensajería	1 486 625	4,8	5,0
Alojamiento y Restaurantes	597 117	1,9	5,7
Telecom. y otros Serv. de Información	1 039 163	3,4	10,6
Administración Pública y Defensa	909 010	3,0	7,6
Otros Servicios	4 652 770	15,1	4,9
Valor Agregado Bruto	30 716 905	100,0	6,1

Fuente: INEI - SIRTOD

Elaboración: BCRP, Sucursal Arequipa. Dpto de Estudios Económicos.

CUSCO: VALOR AGREGADO BRUTO 2017Valores a Precios Constantes de 2007
(Miles de nuevos soles)

Actividades	VAB	Estructura %	Crecimiento Promedio Anual 2008-2017
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	994 446	4,6	0,9
Pesca y Acuicultura	2 190	1/	11,0
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	10 397 420	48,2	11,0
Manufactura	1 104 008	5,1	-1,5
Electricidad, Gas y Agua	261 069	1,2	9,3
Construcción	1 409 188	6,5	7,8
Comercio	1 541 962	7,1	5,3
Transporte, Almacén, Correo y Mensajería	908 254	4,2	6,9
Alojamiento y Restaurantes	905 587	4,2	6,2
Telecom. y otros Serv. de Información	511 381	2,4	12,0
Administración Pública y Defensa	850 313	3,9	5,4
Otros Servicios	2 693 708	12,5	4,6
Valor Agregado Bruto	21 579 526	100,0	7,1

1/ Menos de 0,1 por ciento.

Fuente: INEI.

Elaboración: BCRP, Sucursal Cusco. Dpto de Estudios Económicos.

PUNO: VALOR AGREGADO BRUTO 2015Valores a Precios Constantes de 2007
(Miles de nuevos soles)

Actividades	VAB	Estructura %	Crecimiento Promedio Anual 2008-2015
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1 384 568	16,1	4,6
Pesca y Acuicultura	57 285	0,7	16,3
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	651 264	7,6	-2,4
Manufactura	692 081	8,1	1,7
Electricidad, Gas y Agua	128 847	1,5	1,6
Construcción	734 828	8,6	10,4
Comercio	1 094 920	12,8	6,7
Transporte, Almacén, Correo y Mensajería	679 590	7,9	6,5
Alojamiento y Restaurantes	187 080	2,2	5,6
Telecom. y otros Serv. de Información	289 879	3,4	14,5
Administración Pública y Defensa	684 314	8,0	6,1
Otros Servicios	1 999 030	23,3	4,9
Valor Agregado Bruto	8 583 686	100,0	4,8

Fuente: INEI.

Elaboración: BCRP, Sucursal Puno. Dpto de Estudios Económicos.

2.2 Los efectos generales de la minería en el empleo

El cuadro siguiente muestra los empleos directos generados por la gran minería en cada uno de los cuatro departamentos entre los últimos años del siglo XX y el primer trimestre del 2018.

Cuadro 10: **Evolución del empleo directo en gran minería 1995-2018**

Región	Empleos directos generados al 2018
Apurímac	11,379
Arequipa	30,584
Cusco	7,778
Puno	5,666
Total	55,387

Fuente: MINEM.

En cada una de las regiones, el empleo generado está fuertemente concentrado en dos grandes empresas. Así, en Apurímac, la Compañía Minera Las Bambas reúne el 65.4%, mientras que a la Compañía Minera Antapaccay S. A. le corresponde el 7.3%. En Arequipa, Cerro Verde genera el 20.9% y la Compañía Minera Buenaventura el 9.1%. En Cusco, Hudbay alcanza el 37.7% y Antapaccay S. A. el 35.9%. Finalmente, en Puno, la Corporación Minera Ananea representa el 25% y MINSUR alcanza el 13% según datos del MINEM. El empleo generado en cada región se divide casi a tercios entre la empresa titular, empresas conexas y empresas contratistas.

Aunque no existe un número confiable sobre la cantidad de mineros artesanales, informales e ilegales en los cuatro departamentos, se estima que más de 140 000 personas dependen de esta actividad a la que se dedican directamente más de 300 000 personas. Esta minería está significativamente localizada en distintas provincias y distritos de los cuatro departamentos, como lo muestra el cuadro 11.

En muchas provincias del sur del país existen asociaciones de mineros artesanales informales. La mayoría de ellas está afiliada a federaciones regionales de pequeños productores mineros y mineros artesanales, agrupadas a su vez en la Federación Nacional de Mineros Artesanales (Fenamarpe). El cuadro 12 muestra la cantidad de asociaciones regionales afiliadas a la nacional en cada departamento.

Cuadro 11: **Minería artesanal / informal / ilegal en los cuatro departamentos**

Región	Provincia	Distritos
Apurímac	Grau Cotabambas Aymaraes Antabamba Andahuaylas	Pampachiri, Chiara.
Arequipa	Condesuyos Caylloma Caravelí La Unión Camaná Castilla	Pedregal. Cháparra, Huanuhuanu. Cotahuasi. Ocoña.
Cusco	Quispicanchis Chumbivilcas	Camanti, Quincemil, Limonchayoc, Comunidad San Lorenzo Veille, Quiñota, Llusco.
Puno	Sandia San Antonio de Putina Carabaya	La Rinconada.

Cuadro 12: **Asociaciones de mineros artesanales por departamento afiliadas a Fenamarpe**

Departamento	Número de asociaciones
Apurímac	9
Arequipa	33
Cusco	9
Puno	2

Fuente: <http://geco.mineroartesanal.com/tiki-index.php?page=Bases+de+FENAMARPE>

2.3 La nueva ruralidad: comunidades campesinas

Los cambios en el medio rural de los cuatro departamentos fueron equivalentes a aquellos vividos en el resto del país en materia de ingresos, infraestructura y conectividad, como lo evidencian los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario. Conviene, eso sí, detenerse brevemente en los rasgos de sus comunidades campesinas, concentradas desigualmente en sus territorios (Puno, 22.7%; Cusco, 16%; Apurímac, 8.1%; Arequipa, 1.5%), representando el 48.3% del total registrado en el país. En todos los casos, se trata de comunidades mayoritariamente organizadas por barrios y sectores, mientras que los ayllus, la forma más tradicional, predominan en apenas 17 comunidades campesinas (seis en Apurímac, cuatro en Cusco, cinco en Puno y dos en Arequipa).

Los niveles de formalización de las comunidades son altos en los cuatro casos en lo concerniente a su registro público (90.8% en Apurímac, 95.8% en Arequipa, 92.5% en Cusco y 86.4% en Puno), encontrándose igualmente sus directivas al 2012 con alto nivel de registro público (84.9% en Apurímac, 81.9% en Arequipa, 90% en Cusco y 77.5% en Puno). Los presidentes de las comunidades en las cuatro regiones, tienen mayoritariamente entre 30 y 50 años (67.5% en Apurímac, 60.9% en Arequipa, 73.7% en Cusco y 46.2% en Puno), siendo también mayoritariamente hombres (96.9% en Apurímac, 95.8% en Arequipa, 96.3% en Cusco y 93.6% en Puno). Su nivel educativo parece haberse incrementado, predominando, como en el resto del país, la educación secundaria (51% en Apurímac, 61% en Arequipa, 42.5% en Cusco y 46.1% en Puno).

La adquisición de sus tierras se ha hecho en su mayor parte por derecho ancestral (74% en Apurímac, 73.6% en Arequipa, 55.1% en Cusco y 47.9% en Puno), aunque en los últimos dos casos son significativas las adjudicaciones, muchas de las cuales se derivan de la reforma agraria (36.5% en Cusco y 41.7% en Puno). El deslinde de propiedad y la titulación completa, incluyendo la publicación en el diario oficial El Peruano, a excepción de las comunidades de Arequipa (77.6%), no son tan altos (51.9% en Puno, 47.7% en Cusco y apenas 40% en Apurímac).

Como hemos dicho, se observa un predominio significativo de la actividad agropecuaria, especialmente en Cusco (81.1%) y Puno (75.2%), disminuyendo su peso en Apurímac (67.1%) y bastante más en Arequipa (55.6%). En todos los casos, combinan varias actividades, incluyendo a aquellas comunidades que realizan explotación minera (5.5% en Apurímac, 11.1% en Arequipa, 2.2% en Cusco y 1.8% en Puno).

Este panorama, como veremos a continuación, está ligado a algunos de los rasgos de conflictividad que se observan en los cuatro departamentos.

2.4 La conflictividad social

Como ya se ha señalado, la evolución de la conflictividad social ha atravesado diversas etapas en función de variados factores, relacionados sobre todo a las clamorosas falencias de la institucionalidad imperante. El cuadro 13, que da cuenta de la conflictividad a diciembre del 2017, es relativamente ilustrativo de lo ocurrido en los departamentos analizados.

De acuerdo a la misma fuente (Defensoría del Pueblo, 2017), con información al 2015, los principales actores del diálogo en los conflictos fueron las empresas mineras (51.8%), las comunidades campesinas (40.5%), los gobiernos locales (31.4%) y los frentes de defensa o comités de lucha (21.1%); por lo que no es muy difícil inferir su rol protagonista en dichos conflictos. A ellos ciertamente se suman las autoridades nacionales y, en menor medida, los actores económicos locales. Durante el periodo de análisis, la región ha vivido varios de los conflictos “emblemáticos” del país, destacando aquellos referidos a Espinar, Tía María y Las Bambas.

Desde la perspectiva de las comunidades, parte importante de los conflictos vividos hasta el 2012 estuvo vinculada a la minería tanto legal como informal (12.4% y 16.2% en Apurímac; 15.3% y 22.2% en Arequipa; 5% y 6% en Cusco y 3.5% y 5% en Puno); siendo los conflictos por tierras los más significativos (27.6% en Apurímac, 23.1% en Arequipa, 17.1% en Cusco y 16.3% en Puno).

También fueron relevantes los conflictos por el agua (20.9% en Apurímac y Arequipa, 33.9% en Cusco y 64% en Puno), parte de los cuales se dio con las empresas mineras (13.6% del total de conflictos por agua en Apurímac, 36.8% en Arequipa, 9.1% en Cusco y 9.2% en Puno).

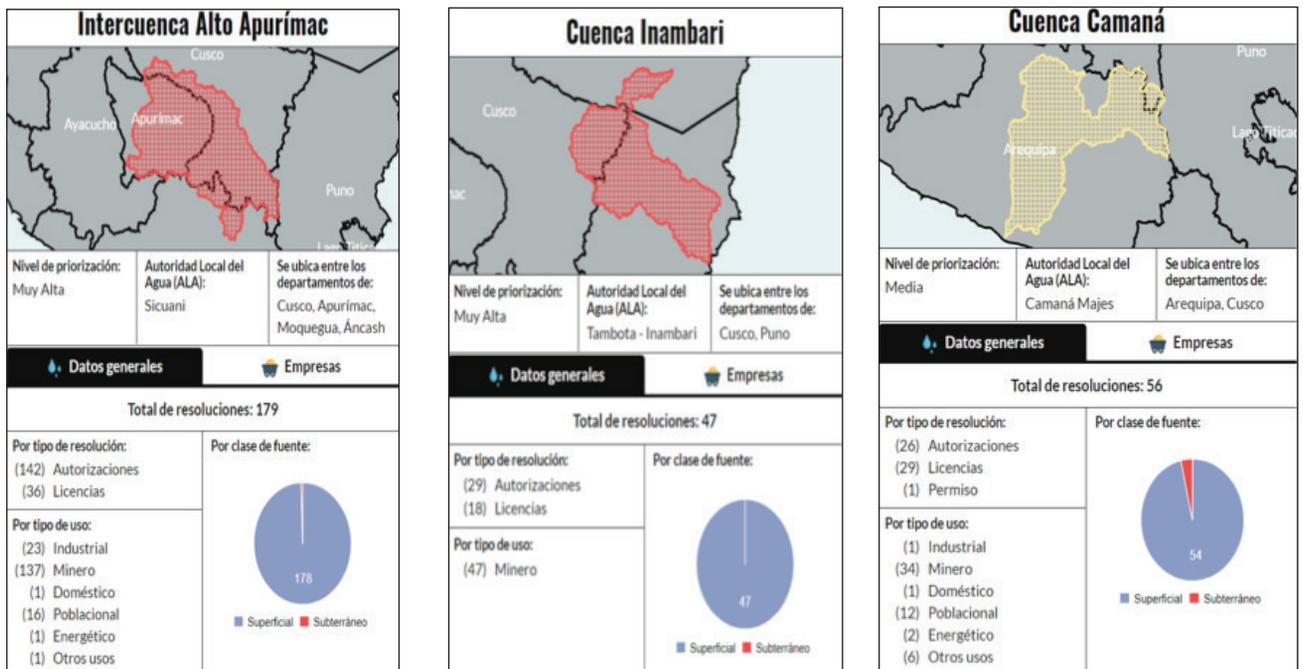
En general hay que considerar que en todos los casos en el país, la demanda de agua poblacional y agrícola es compartida con la

Cuadro 13: Conflictos por tipo y situación en cuatro departamentos 2017

Región	Total	Tipo de conflicto													
		Socioambiental		Gobierno nacional		Gobierno regional		Gobierno local		Demarcación territorial		Comunal		Otros	
		A	L	A	L	A	L	A	L	A	L	A	L	A	L
Apurímac	13	5		1						1		2	4		
Arequipa	4	2	1	1											
Cusco	12	4	2	1	1			1		1				2	
Puno	15	7	5	1		1		1							
Total	44	18	8	4	1	1		2		2		2	4	2	

Fuente: Defensoría del Pueblo. Informe de Conflictos Sociales, diciembre 2017. A = activo; L = latente.

Gráfico 28: Situación de las cuencas principales de los cuatro departamentos



Fuente: <https://duenosdelagua.ojo-publico.com/especiales/mapadelagua/>

minería, una actividad extractiva que no podría procesar sus metales sin este recurso. Ojo-Publico.com construyó un mapa y una base de datos con los expedientes que se encuentran en el archivo digital de la ANA, así como estudios de dicha entidad, del INDECI y de la Defensoría del Pueblo, para conocer en qué zonas se concentran las autorizaciones de uso del agua y cuál es su relación con los conflictos por este recurso. El análisis concluye que a la fecha existen 1,810 derechos de uso de agua otorgados a 331 compañías mineras, 248 de las cuales obtuvieron licencias para extraer este recurso a perpetuidad. Ninguna de estas licencias ha sido otorgada en los departamentos en estudio.

La región donde entre el 2013 y el 2016 el INDECI atendió más emergencias por sequía en zonas agrícolas es Ayacucho (347), seguida por Apurímac (340). Según la base de datos de Ojo Público, en Apurímac se aprobaron 103 resoluciones para explotar el recurso hídrico; 57 de ellas están activas y son usadas principalmente por las compañías Southern Copper, Barrick, Anabi, Xtrata Tintaya y Las Bambas, pero también por Buenaventura y Ares.

En el mismo período, Cusco registra 50 alertas agrícolas por sequía, pero las cuencas del Alto Apurímac y del Urubamba, por donde circulan sus principales ríos y quebradas, están en nivel crítico, según el estudio de priorización hecho por la ANA. En Cusco se aprobaron 78 derechos de agua. Actualmente 38 licencias y autorizaciones están vigentes, y la mayoría se

concentra en manos de la canadiense Hudbay y de Antapaccay, subsidiaria de la gigante suiza Glencore. Las provincias por donde cruzan las fuentes de agua autorizadas para su explotación son Espinar, Chumbivilcas, Paruro y Quispicanchi; las mismas que han pasado a formar parte de las declaratorias de emergencia temporal que promulga el gobierno por falta de lluvias y presencia de heladas inusuales.

2.5 Problemas de institucionalidad

El Perú, con un Estado históricamente débil, ha enfrentado en los últimos quince años dos grandes retos referidos a su limitada institucionalidad y a su baja productividad. La pobreza institucional tiene entre sus principales bases a la informalidad que caracteriza a nuestro aparato productivo y la gran debilidad del sistema de partidos políticos con las consecuencias consiguientes para la representación y para la propia consolidación y desarrollo de la democracia.

En este escenario, de por sí difícil, la corrupción imperante en el país no es ajena a los cuatro grandes departamentos del sur. En el 2017, tal como se puede observar en el gráfico 23 de este trabajo, la corrupción es percibida por la población como su principal problema en Apurímac (32.2%), Arequipa (48%) y Cusco (61.3%), mientras que en Puno (33.3%) ocupa el segundo lugar, superada por la delincuencia y la inseguridad ciudadana que figuran en primer término. Esta situación es

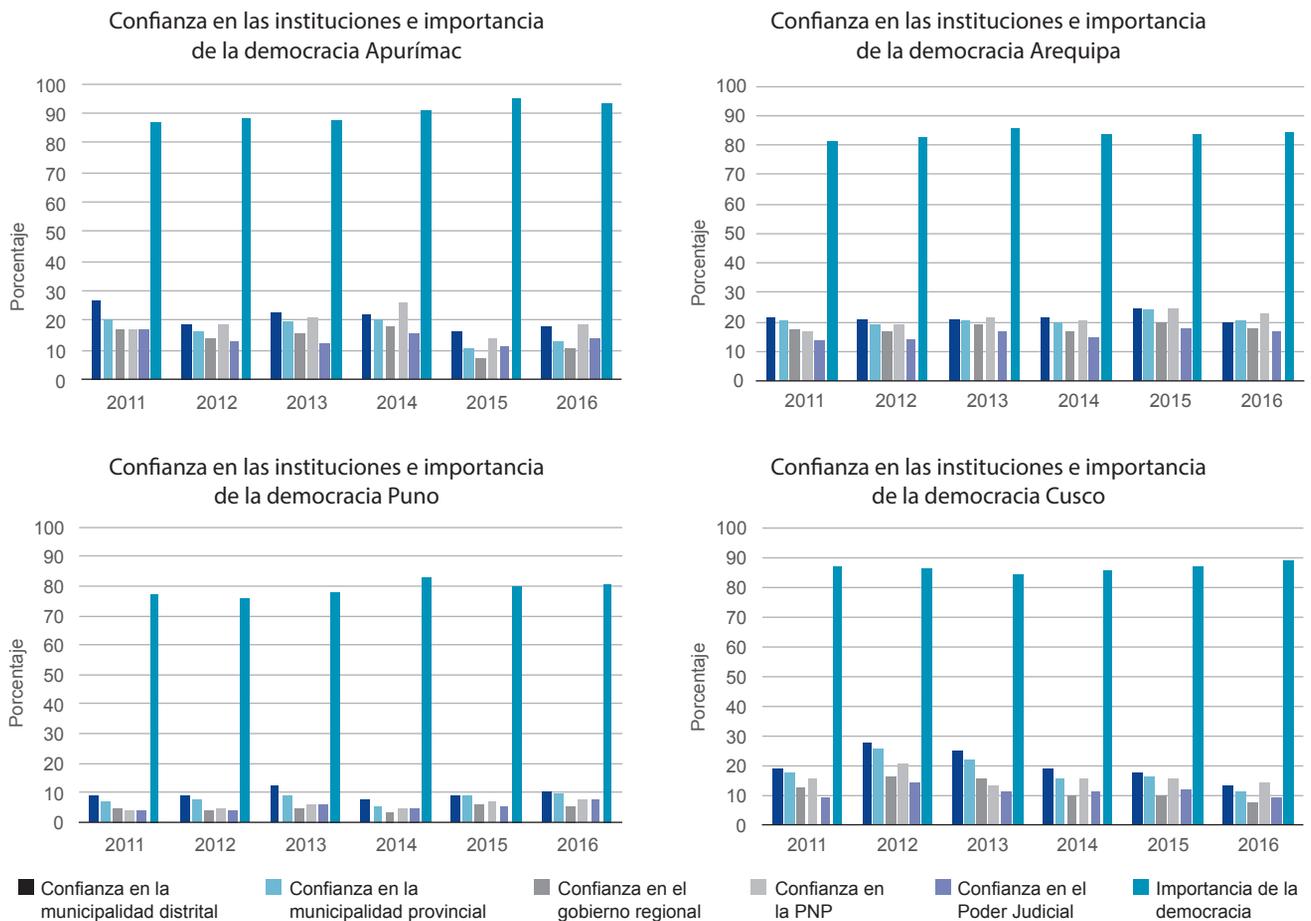
fácilmente comprensible, si observamos (cuadro 9), que tres de los departamentos involucrados –Apurímac, Cusco y Puno– muestran índices de densidad del Estado significativamente por debajo del nivel nacional, apareciendo en la mitad inferior del total de regiones, mientras Arequipa ocupa el tercer lugar. Las brechas entre sus provincias, tanto en el IDH como en el IDE, agravan esta situación.

No debe sorprender entonces la escasa confianza en las instituciones, que existe en los cuatro departamentos, resultando particularmente dramático el caso de Puno, como puede observarse en el gráfico 29.

A ello hay que añadir los datos del Índice de Competitividad, uno de cuyos pilares es el de las instituciones (percepción de corrupción y gestión pública, costos burocráticos, rendición de cuentas públicas, contrataciones y ejecución de inversión pública, uso adecuado de recursos, conflictos y presencia policial, entre otras variables), donde Apurímac ocupa el puesto décimosexto, Arequipa el séptimo, Cusco el noveno y Puno el vigésimo cuarto.

Adicionalmente, en materia de corrupción, cabe señalar que un expresidente regional de Cusco estuvo preso y otros dos se encuentran en investigación, junto con uno de Arequipa y

Gráfico 29: **Confianza en las instituciones en 4 departamentos, 2017**



Fuente: ENAHO 2017.

Cuadro 14: Listas participantes en elecciones regionales

Región	2006	2010	2014
Apurímac	13	13	11
Cusco	9	15	14
Arequipa	11	19	19
Puno	15	23	16

Cuadro 15: Listas participantes en elecciones provinciales

Región	Provincia	2006	2010	2014
Apurímac	Antabamba	6	9	7
	Cotabambas	7	9	5
Cusco	Acomayo	8	7	6
	Chumbivilcas	6	8	10
	Paruro	7	7	9

Cuadro 16: Partidos regionales vigentes y kits electorales adquiridos

Región	Movimientos regionales inscritos	Kits electorales adquiridos	TOTAL
Apurímac	3	30	33
Arequipa	10	35	45
Cusco	7	43	50
Puno	8	44	52

Fuente: Ballón (2017).

uno de Apurímac. De acuerdo a las estadísticas del Ministerio Público, a diciembre del 2016 había 1,670 funcionarios de Arequipa acusados por corrupción (puesto 5 en el país), 1,496 de Cusco (puesto 6), 1,284 de Puno (puesto 9) y 553 de Apurímac (puesto 22).

En lo referido a los partidos y agrupaciones políticas, la fragmentación que se observa en los cuatro departamentos es

una de las más elevadas del país, como puede apreciarse en los cuadros 14 y 15.

Por si cabe alguna duda, la imagen de fragmentación se profundiza de cara a las elecciones regionales y municipales 2018, como se observa en el cuadro 16. Recordemos que a los números del cuadro podemos sumar en cada departamento los 22 partidos nacionales con inscripción vigente.

III. La conflictividad social y la minería en las provincias del sur andino: Cusco y Apurímac

En torno a la conflictividad social del país, especialmente aquella que se genera alrededor de la minería, existen al menos dos grandes posiciones que intentan explicar el fenómeno: por un lado, una sostenida por políticos, periodistas, autoridades y funcionarios públicos, así como por ejecutivos y funcionarios de empresas privadas, que visualiza la conflictividad como resultado de la presencia de agitadores y militantes políticos que crean artificialmente tensiones y manipulan la voluntad de masas. Por el otro lado, aquellos que entienden los conflictos como resultado de aspectos estructurales, enraizados en la pobreza, la desigualdad y la marginalidad de ciertas zonas del país donde la ausencia del Estado es alarmante. Se sostiene también que la presencia de empresas extractivas en zonas campesinas secularmente pobres y excluidas, que muchas veces cometen abusos, amparadas en su enorme poder económico y político, y apoyadas con frecuencia por el aparato estatal, abonan sobre esos factores y contribuyen a la conflictividad.

En cuanto a la primera posición, más allá de la existencia de agitadores políticos que intentan ganar posiciones, es un hecho innegable que los conflictos existen ante posiciones distintas derivadas de intereses, principios y otros factores propios de los actores en pugna, lo que de ninguna manera es fruto de la manipulación o de una minoría de políticos que busquen crear el caos. En lo que se refiere a la segunda posición, es cierto que en zonas altamente problemáticas los niveles de pobreza, las desigualdades, la exclusión; así como la ausencia del Estado son clamorosos. Esto sin embargo no explica por sí mismo

cómo es que zonas con niveles y situaciones básicamente similares, tienen diferentes niveles de conflictividad.

En el presente documento, intentaremos una aproximación al estudio de la conflictividad social en el sur andino, concretamente en las provincias de Cotabamba y Antabamba (Apurímac), así como en las de Chumbivilcas, Acomayo y Paruro (Cusco). La idea es realizar una identificación tentativa de algunos de los factores que influyen en los conflictos sociales de la región, más allá de estas afirmaciones generales.

La información presentada en el cuadro 17 muestra, en primer lugar, que se trata de provincias eminentemente rurales y agropecuarias, lo que se evidencia en el peso del componente agropecuario de la fuerza laboral de cada una, el que oscila entre el 50%-72% de sus respectivos totales. Un elemento adicional interesante es que, en todos los casos, el porcentaje de PEA ocupada en minería es muy bajo, aunque provincias como Antabamba (6%) y Cotabamba (5%) prácticamente triplican a las tres provincias cusqueñas consideradas.

En segundo lugar, se trata de provincias con altos niveles de pobreza, lo que se constata en sus promedios inferiores y superiores, estimados al año 2013. Para entonces, la pobreza era notoriamente mayor en las provincias apurimeñas, teniendo a Cotabamba (64%-76%) y a Chumbivilcas (42%-51%) como los extremos más altos y bajos.

En tercer lugar, los IDH de las cinco provincias son más o menos similares, estando todas ellas ubicadas entre las 30 con el peor IDH del país (Paruro en el puesto 188 y Acomayo en el 172). Complementariamente, el IDE muestra también una posición desfavorable –aunque más moderada– respecto

Cuadro 17: Algunas características de las provincias estudiadas

Provincias	Población estimada 2015	PEA agropecuaria 2007 %	PEA minería 2007 %	Pobreza		IDH 2013		IDE 2012	
				Intervalo de confianza al 95% pobreza total		IDH	Lugar	IDE	Lugar
				Inferior	Superior				
Apurímac		50	2			0.344416	22	0.6708620	16
Antabamba	13 397	63	6	59.76	70.25	0.2425	176	0.5700373	156
Cotabamba	52 766	50	5	64.58	75.85	0.2193	185	0.5425568	172
Cusco		38	1			0.709227	13		
Chumbivilcas	82 411	72	2	42.35	50.68	0.2196	184	0.5329	177
Paruro	30 501	72	1	41.54	53.45	0.2117	188	0.5573	168
Acomayo	27 693	69	0	48.07	56.93	0.2439	172	0.6331	98
Espinar	62 360	52	5.8	23.81	32.43	0.3651	87	0.6109	119

a la presencia del Estado en estos ámbitos: Acomayo, que muestra el índice más alto, ocupa el puesto 98, prácticamente a la mitad del total de provincias del país, mientras que Chumbivilcas, en el puesto 177, se encuentra entre las 20 menos favorecidas. En síntesis, se trata de provincias marcadamente agropecuarias y rurales, con niveles de pobreza muy altos, con IDH significativamente bajos y con una pobre presencia del Estado, a excepción de Acomayo.

Cuadro 18: Población e IDH por distritos 2013

Región / Provincia	Distrito	Población	Ráncing	Idh
Apurímac	Total General	449 365	18	0.318420
Antabamba	Total General	13 399	181	0.2425774
Antabamba	Antabamba	3282	1092	0.24977314
Antabamba	El Oro	557	1777	0.35616659
Antabamba	Huaquirca	1583	1466	0.2372522
Antabamba	Juan Espinoza Medrano	2101	1336	0.17808319
Antabamba	Oropesa	2969	1157	0.216071
Antabamba	Pachaconas	1282	1551	0.26573589
Antabamba	Sabaino	1625	1450	0.18447321
Cotabambas	Total General	51 667	122	0.21931438
Cotabambas	Tambobamba	11 421	462	0.19442153
Cotabambas	Cotabambas	4359	937	0.23770276
Cotabambas	Coyllurqui	8406	589	0.21894019
Cotabambas	Haquira	11 650	452	0.26071269
Cotabambas	Mara	6702	709	0.16615865
Cotabambas	Challhuahuacho	9129	549	0.21322035
Cusco	Total General	1 292 175	7	0.44344934
Acomayo	Total General	28 318	157	0.2439296
Acomayo	Acomayo	5641	798	0.28159403
Acomayo	Acopia	2516	1242	0.19505265
Acomayo	Acos	2504	1247	0.23997373
Acomayo	Mosoc Llacta	2172	1321	0.24495062
Acomayo	Pomacanchi	8984	559	0.23467119
Acomayo	Rondocan	2651	1221	0.13981887
Acomayo	Sangarara	3850	1010	0.25771316
Chumbivilcas	Total General	81 878	76	0.21961978
Chumbivilcas	Santo Tomás	26 451	209	0.25417406
Chumbivilcas	Capacmarca	4724	903	0.16373287
Chumbivilcas	Chamaca	8625	577	0.18493548
Chumbivilcas	Colquemarca	8855	568	0.22210879
Chumbivilcas	Livitaca	12 962	411	0.1885391
Chumbivilcas	Llusco	6987	687	0.15070769
Chumbivilcas	Quiñota	4792	893	0.17156217
Chumbivilcas	Velille	8482	584	0.23764311
Paruro	Total General	31 521	149	0.21178583
Paruro	Paruro	3502	1063	0.31043918
Paruro	Accha	3921	1000	0.25368086
Paruro	Ccapi	3857	1007	0.16823776
Paruro	Colcha	1246	1563	0.21639563
Paruro	Huanquite	5772	784	0.16309675
Paruro	Omacha	7099	674	0.16330124
Paruro	Paccaritambo	2232	1301	0.18028222
Paruro	Pillpinto	1296	1549	0.18179183
Paruro	Yaurisque	2596	1228	0.23620357

En lo que concierne a los distritos (cuadro 18), salvo Chumbivilcas y Cotabambas, se trata de provincias con menos de 50 000 habitantes cada una, divididas en un número significativo de distritos (37 en total en las cinco provincias), la mayoría de los cuales (22) tiene menos de 5,000 habitantes. La ciudad más importante es Santo Tomás (Chumbivilcas), con más de 26 000 habitantes, mientras al otro extremo encontramos el centro poblado de El Oro (Antabamba), con menos de 600. En las cinco provincias, la diferenciación entre sus respectivos distritos es bastante grande, lo que reafirma en las significativas distancias que se encuentran en sus respectivos IDH y en el puesto que ocupan en el ranking distrital nacional.

3.1 Minería e ingresos en gobiernos subnacionales: el canon minero

Las cifras del siguiente cuadro evidencian que las tres provincias cusqueñas consideradas han recibido en el período 2005-2016 más canon que las dos de Apurímac. Es claro también que los montos recibidos por las provincias de ambos departamentos representan un porcentaje minoritario del total regional, existiendo otras que, sin duda, han sido receptoras de cantidades más importantes.

En el caso de Cusco, Chumbivilcas supera a las otras dos provincias de su región a lo largo del período, y Cotabambas

hace lo propio con Antabamba en el caso de Apurímac (excepto el último año).

3.2 Perfil de la conflictividad social

a. Lectura desde la evolución cuantitativa de los conflictos

Un acercamiento inicial a la conflictividad social se puede realizar a partir de la evolución cuantitativa de los conflictos registrados en cada una de las cinco provincias, sobre la base de la información recopilada por la Defensoría del Pueblo para el período 2004-2017; es decir, una serie de 14 años.

Así, una primera constatación es que las provincias de Cotabambas (37) y Chumbivilcas (23) registran el mayor número de conflictos en el período, seguidas a distancia por Paruro (12) y Antabamba (10) y, más atrás aún, por Acomayo (4)⁵.

En segundo lugar, la distribución anual de los conflictos muestra una concentración particular de estos en el período 2011-2014, especialmente en el caso de Cotabambas que, en los años pico 2011-2012, representó más del 50% de los enfrentamientos. En los tres últimos años, sin embargo, la conflictividad se redujo, en términos cuantitativos, a la tercera parte (cuadro 20).

Cuadro 19: Canon minero en Cusco y Apurímac 2005-2016

Año	Región Cusco	Chumbivilcas	Paruro	Acomayo	Espinar	Región Apurímac	Cotabambas	Antabamba
2005	18 586 141	621 263	446 259	267 468	6 963 471	5 066 300	278 572	79 122
2006	67 478 359.92	2 441 064	1 199 655	917 007	25 218 897	8 359 547	564 765.35	163 375.54
2007	234 341 922	9 073 702	3 742 823	2 829 181	68 593 793	19 245 446	1 036 839	299 377
2008	242 406 460	9 006 146	3 640 472	2 902 158	91 456 682	22 544 897	1 327 058	414 711
2009	135 273 907	5 022 344	2 030 199	1 618 407	51 032 193	12 005 878	706.704	220 840
2010	103 638 879	3 880 241	1 452 484	1 172 891	39 078 335	744 744	45 802	11 997
2011	170 082 899	7 158 260	2 352 340	1 905 699	63 321 564	2 003 181	784 047	33 272
2012	339 651 658	16 137 968	4 871 957	3 960.009	132 047 461	6 672 066	2 755 270	116 471
2013	33 270 672	3 532 054	494 987	403 667	9 915 826	11 151 250	2 395 145	231 586
2014	100 854 933	4 655 774	1 338 214	1 094 934	37 168 198	2 259 338	885 604	37 142
2015	137 066 946	5 105 697	1 794 418	1 473 108	51 674 595	s/i	s/i	s/i
2016	49 043 314	1 844 062	642 108	523 566	18 471 917	3 207 067	200 293	1 173 060

Fuente: SNMP. Reporte de canon minero (varios años).

5 Cabe observar que este número es la suma de los conflictos contabilizados año a año, e incluye a varios que habiendo durado más de un año están contados más de una vez.

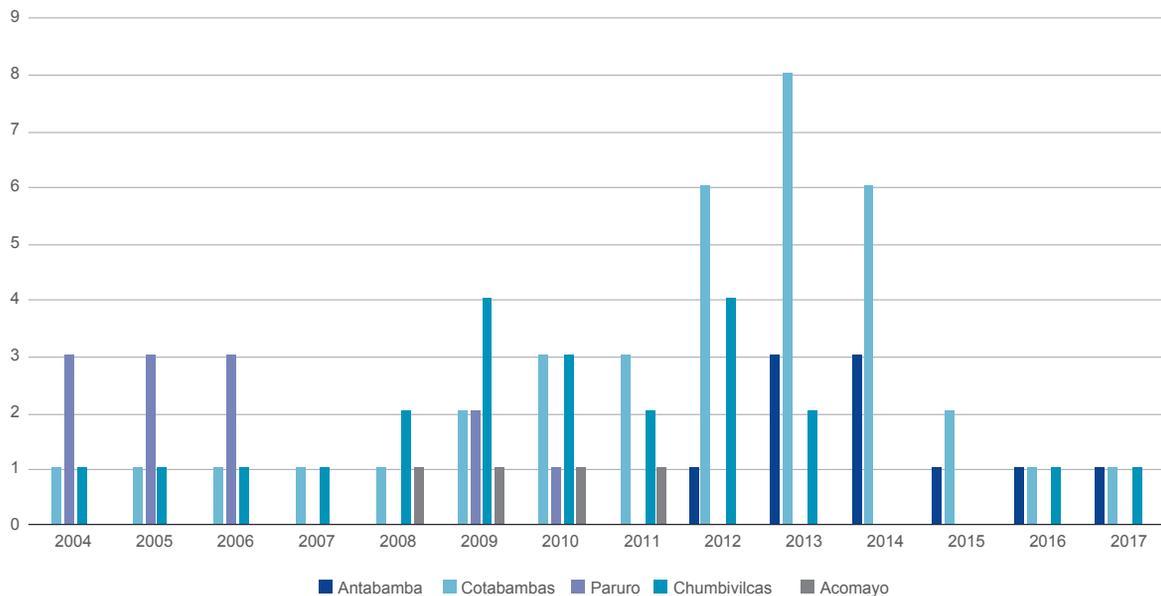
Cuadro 20: Evolución de la conflictividad en las provincias estudiadas 2004-2017

Región	Provincia	Año														
		04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	TOTAL
Apurímac	Antabamba	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	3	1	1	1	10
	Cotabambas	1	1	1	1	1	2	3	3	6	8	6	2	1	1	37
Cusco	Acomayo	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
	Chumbivilcas	1	1	1	1	2	4	3	2	4	2	0	0	1	1	23
	Paruro	3	3	3	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	12
	Espinar*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	18
Total		5	5	5	2	4	8	9	7	12	14	10	5	5	6	104

* Contempla conflicto por el agua Cusco-Arequipa desde el 2008.

Fuente: Defensoría del Pueblo para el período señalado.

Gráfico 30: Conflictos anuales por provincias 2004-2017



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

En tercer lugar, analizando la distribución por tipos de conflictos, se observa que 63 de ellos han sido clasificados como socioambientales, lo que equivale prácticamente al 75% del total en las cinco provincias. Los casos en torno a asuntos electorales (9), comunales o municipales (7 cada uno) quedan considerablemente rezagados.

Desagregando las cifras por provincias, se aprecia que Cotabambas registró el 43% de los casos clasificados como socioambientales, y Chumbivilcas el 25%, lo que no es de

extrañar considerando la importancia que en ambas zonas viene teniendo la inversión minera desde hace algunos años atrás. Ambas provincias, una de Cusco y la otra de Apurímac, suman casi el 70% del total (cuadro 21).

En términos generales, y para el período de 14 años considerado, Cotabambas ha representado casi un tercio de los conflictos socioambientales de todo el departamento de Apurímac (31 de 95), cifra que se eleva a 43% del total de conflictos en la región cuando incluimos a Antabamba.

Cuadro 21: **Tipos de conflictos según provincia 2004-2017**

Provincias	Conflicto				Total
	Socio ambiental	Comunal	Asuntos electorales	Municipal	
Apurímac					
Cotabambas	31	6			37
Antabamba	10				10
Cusco					
Chumbivilcas	16			7	23
Paruro	2	1	9		12
Acomayo	4				4
Espinar	18*				18
Total	81	7	9	7	104

* Contempla conflicto por el agua Cusco-Arequipa desde el 2008.

Fuente: Defensoría del Pueblo para el período señalado.

Cuadro 22: **Tipo de conflictos en Apurímac y Cusco 2005-2017**

Región / Provincias	Socio ambientales	Asuntos de gobierno local	Comunales	Electorales	Otros	Total
Apurímac	95	-	33	-	31	159
Cotabambas	31	-	6	-	-	37
Antabamba	10	-	-	-	-	10
Cusco	114	13	-	9	25	161
Chumbivilcas	16	7	-	-	-	23
Paruro	2	-	1	9	-	12
Acomayo	4	-	-	-	-	4
Espinar	18	-	-	-	-	18

Fuente: Defensoría del Pueblo para el período señalado.

Es importante resaltar que Cotabambas reúne también algo menos del 20% de los conflictos comunales de la región. Las dos provincias consideradas suman en conjunto el 30% de los casos de conflictividad comunal registrados en todo el departamento.

En el departamento de Cusco, la provincia de Espinar concentra el 15.7% de los conflictos socioambientales producidos en la región, mientras Chumbivilcas concentró un 14% de estos, porcentaje que asciende al 35% incluyendo a las otras dos provincias consideradas. Hay que resaltar en el caso de Paruro la significativa gravitación de la conflictividad social a nivel de gobiernos locales, pues incluye más de 50% en toda la región (cuadro 22).

Así, mientras en Cotabambas los conflictos comunales ocupan una segunda posición, en Chumbivilcas ocurre lo mismo con

los casos en torno a municipalidades, mientras en Paruro los conflictos electorales se concentraron durante los años 2004-2006. Hay que indicar que en el año 2015 el alcalde provincial de Paruro fue asesinado, aparentemente por rencillas políticas con un exalcalde del distrito de Accha⁶.

En síntesis, a partir de las cifras analizadas para un período de 14 años, en el caso de la región Apurímac, encontramos que la provincia de Cotabambas tiene comparativamente más peso en cuanto a conflictividad especialmente minera, mientras en el departamento de Cusco hacen lo propio Espinar y Chumbivilcas, donde los casos son relativamente menores, superando estas tres provincias al resto. Puede constatararse asimismo que la primera destaca también en cuanto a los conflictos comunales, en tanto la segunda tiene un número comparativamente alto de casos en asuntos de gobierno local.

6 <https://larepublica.pe/politica/1106500-condenan-hasta-con-30-anos-de-prision-a-los-asesinos-del-exalcalde-de-paruro>.

b. Lectura desde el análisis de las demandas planteadas

Un acercamiento a la conflictividad mediante el análisis de las demandas planteadas por los principales actores puede ayudar a entender y explicar mejor los problemas existentes. Para ello utilizaremos la información de 22 conflictos mineros (12 en Cotabambas y 10 en Chumbivilcas)⁷ recopilados de los reportes de la Defensoría del Pueblo, sintetizada en el siguiente cuadro.

Cuadro 23: Principales demandas de los conflictos mineros. Cotabambas y Chumbivilcas

Demandas	N°	%
Incumplimiento de compromisos (a)	12	37.5
Cambios no consultados por las empresas (b)	5	15.6
Impactos ambientales negativos (c)	5	15.6
Reclamos por concesiones mineras (d)	3	9.4
Reclamos asociados a minería ilegal / informal	3	9.4
Otros (e)	4	12.5
Total principales demandas	32	100.0

- a. Incluye reclamos por irregularidades en los contenidos de los compromisos (2), la renovación de convenios (1) y la suscripción de un acuerdo marco (1).
 b. Incluye 2 cambios en el EIA, 1 transferencia de propiedad de una empresa y 2 aparentes explotaciones ilegales de mineral estando aún en etapa de exploración.
 c. Incluye 2 reclamos relacionados con el agua, 2 afectaciones al medio ambiente y 1 por impactos socioambientales negativos.
 d. Incluye 2 protestas y oposiciones a la acumulación de concesiones y 1 al incremento de estas.
 e. Incluye la oposición a un proyecto conjunto de GORE y municipalidad, 1 que ocasionó conflicto intercomunal por linderos, la reestructuración del directorio de un fondo social y el asfaltado de carretera.

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Las 32 principales demandas identificadas han sido clasificadas en los seis tipos expuestos en el cuadro, destacando en primer lugar las relacionadas con los compromisos pactados, ya sea por considerarse que existe un incumplimiento parcial de estos⁸, la inclusión irregular de ciertos contenidos no negociados o previamente conversados, así como el reclamo para renovar o suscribir convenios⁹.

En primer lugar, esto evidencia que prácticamente en todos los casos en donde se viene desarrollando un proyecto minero, en cualquiera de sus fases, existe un acuerdo empresa-comunidad, fruto de una negociación. Los acuerdos iniciales suscritos, frecuentemente por uso de tierras, “aporte” social o caminos, se realizan con las comunidades directamente

involucradas en la fase de la intervención minera y tienen una fuerte opacidad; en cuanto son conocidos por otras comunidades del entorno despiertan expectativas y alimentan la desconfianza que marca estas operaciones. En ellas, las diferencias de poder son abismales y sin intervención del gobierno local o de otras formas de representación en el territorio; los derechos de las comunidades no aparecen resguardados por el gobierno central. Su frecuente incumplimiento termina, sin embargo, involucrando a estos actores en un momento posterior.

En segundo lugar, más de un tercio de los conflictos se relaciona con el incumplimiento de los mismos o con asuntos similares. En cuanto al incumplimiento percibido, lo usual en muchas experiencias conocidas es que los funcionarios de la empresa sostengan haber cumplido con el acuerdo motivo del reclamo, lo que supone al menos tres opciones: (i) efectivamente, la compañía no cumplió en los plazos establecidos con aquello a lo que se comprometió, debido a cambios internos, prioridades de operación u otros factores; (ii) el acuerdo se estableció con cláusulas muy generales e imprecisas (“la empresa priorizará la contratación de personal local”, “se estudiará la factibilidad de instalar sistemas de agua potable”, etc.), lo que deja cabos sueltos que dan margen para diversas interpretaciones; (iii) existencia de distintas visiones sobre lo que es un acuerdo cumplido. A esto hay que agregar las legítimas expectativas de la población por inversiones que la beneficien y la inevitable presencia de quienes pueden aprovecharse de eventuales descontentos.

En tercer lugar, los reclamos por cambios inconsultos son en el fondo temores a afectaciones que las empresas pueden ocasionar y al incumplimiento de los acuerdos ya pactados. A nivel local, el que la empresa tenga la potestad legal de efectuar los cambios que considere necesarios, incluyendo el accionariado, es algo que no termina de entenderse por la desconfianza existente respecto a la disposición de los nuevos funcionarios y propietarios a respetar los convenios antes firmados.

Muchos de los cambios realizados en el proyecto en curso más grande en este corredor minero (Las Bambas) han sido particularmente significativos –venta de la mina por Glencore a MMG sin comunicación adecuada con la población, exclusión de las comunidades campesinas del fideicomiso creado, cambio

⁷ Muchos de ellos han durado varios años, de modo que están contabilizados más de una vez en la estadística presentada.

⁸ Como se sabe, los compromisos suscritos incluyen varias cláusulas y el ofrecimiento de distintos tipos de prestaciones.

⁹ Un “acuerdo marco” es una figura que se originó en los convenios establecidos entre una empresa minera, las autoridades y organizaciones sociales de Espinar, en virtud del cual la compañía se compromete a entregar un porcentaje anual de sus ganancias para ser invertidas en el desarrollo local. Desde entonces el modelo se ha difundido y diversas poblaciones plantean algo similar.

del proyecto del mineroducto para el traslado del mineral por carretera, traslado de la planta de tratamiento de molibdeno que se construiría en Espinar a Las Bambas, cambio de las exigencias normativas y modificación de los EIA originales, entre otros–, evidenciando un descuido y desinterés significativos del gobierno nacional.

En cuarto lugar, los reclamos por impactos ambientales negativos suelen ser demandas por daños reales, percibidas o probables, que las empresas no han sabido o no han querido prever, controlar o mitigar y por el temor a futuro de la población. Finalmente, los pocos reclamos que se encuentran por el tema de las concesiones mineras expresarían que, salvo en ciertos casos, estas no son en realidad percibidas aún como un problema significativo. El hecho de que el territorio de provincias como Cotabambas o Chumbivilcas esté altamente concesionado, no ha generado gran impacto ni movilizaciones. La presencia de compañías mineras suele comenzar a sentirse recién cuando hacen acto de presencia en la zona y comienzan sus operaciones preliminares de exploración.

Existen también unos pocos casos relacionados con la minería ilegal e informal que, como hemos dicho, es un problema presente en los departamentos del sur, sobre todo en Puno. Los conflictos identificados en las provincias seleccionadas, aunque no han alcanzado la escala de otras regiones, no dejan de ser importantes, especialmente en Cotabambas –v. g. Qoyllurqui– (Mendoza y otros, 2014), pero también en Chumbivilcas (Velille, Quiñota y Llusco), donde en los últimos años las explotaciones ilegales e informales han ido creciendo.

Es importante destacar, finalmente, que pese a las tensiones sociales derivadas de la actividad minera en las provincias estudiadas, no hay prácticamente oposición seria a la presencia de empresas del rubro, no al menos en la magnitud de casos como Tía María (Arequipa) o Conga (Cajamarca). El hecho de que las comunidades campesinas hayan suscrito tantos compromisos formales autorizando el ingreso de compañías mineras mostraría el predominio de las expectativas por acceder a beneficios y su disposición a dialogar y establecer acuerdos, lo que hace que la mayoría de conflictos sea de convivencia, antes que de resistencia o rechazo.

El proyecto minero Las Bambas: la mayor concentración de demandas

Tras la aprobación del EIA de Las Bambas en el 2011, este proyecto minero ha tenido dos modificatorias de EIA y cinco Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), un instrumento de menor rango. Por ello, sus características e impactos iniciales han cambiado, causando desconcierto y malestar en la población que señala que los impactos que percibe son distintos de los que se les había anunciado en un principio. En el 2018, la empresa presentó una nueva modificatoria a su EIA que se suma a los cambios ya mencionados. En este marco, una revisión independiente realizada por especialistas ambientales de sociedad civil ha dado lugar a un conjunto de observaciones y recomendaciones ante la tercera modificatoria de EIA de este megaproyecto minero. Las observaciones, enviadas por vía formal al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), fueron presentadas en abril por el Frente de Defensa de los Intereses y Desarrollo de la provincia de Cotabambas, la presidenta del Consejo Regional de Apurímac, Evelyn Cavero Contreras y CooperAcción. Son 22 las observaciones identificadas, incluyendo temas sensibles como la ausencia de diagnósticos actualizados en varios parámetros ambientales, falta de estudios a nivel de factibilidad en construcciones nuevas, lo que impide conocer el verdadero impacto del proyecto, ausencias en el monitoreo de las aguas subterráneas y vacíos sobre el impacto del transporte de minerales, entre otros.

Uno de los impactos ambientales que genera mayor preocupación entre la población de Apurímac proviene del intenso tránsito vehicular debido al transporte de minerales y suministros. En el caso de Las Bambas se anunció inicialmente un flujo de 300 camiones diarios a lo largo del corredor minero, al que se suman los camiones de otras empresas como Hubbay (mina Constancia) y Glencore (mina Antapaccay). Ello genera una constante polvareda que afecta la respiración y la salud de las personas que viven cerca de la carretera. Afecta asimismo al agua, a los cultivos y a los animales, ocasionando fuertes vibraciones con potenciales daños para las viviendas. A pesar de ser una vía pública, este corredor viene siendo utilizado fundamentalmente para las operaciones mineras. Las vías regionales por las que se realiza el transporte minero de Las Bambas, en el tramo que corresponde a la Región Apurímac, fueron recategorizadas de vías regionales a vías nacionales mediante resolución ministerial N° 372-2018 MTC/01.02, en el marco del convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado por el MTC, los gobiernos regionales de Apurímac y Cusco, la Municipalidad Provincial de Cotabambas y Minera Las Bambas S. A., con la finalidad de desarrollar el denominado “Proyecto Corredor Vial Apurímac-Cusco, desvío Pamputa - Tramo Emp. PE 3SF - Quehuira - Puente Ichuray - Puente Sayhua - Ccapacmarca - Desvío Huincho - Velille - Emp. PE 3SG (Espinar)”. En ese convenio el MTC se comprometió a autorizar y dar las facilidades para el desarrollo del proyecto, en el ámbito de sus competencias. Todo parece indicar que el propósito sería el asfaltado de la carretera por donde se realiza el transporte minero, con el fin de mitigar los impactos que dicha actividad produce. (Fuente: CooperAcción, Observatorio de Conflictos Mineros N° XXI).

3.3 Sobre los actores y factores en los conflictos

Como es sabido, la conflictividad mayor —que se ubica en las provincias de Cotabambas¹⁰ y Chumbivilcas¹¹— ha involucrado a un conjunto de actores, especialmente a comunidades campesinas, federaciones y frentes de defensa, sectores del gobierno nacional y gobiernos locales. Dentro de los factores mencionados con más frecuencia para explicar esta conflictividad, se han señalado reiteradamente tanto la tensión que genera la actividad minera en zonas con una larga historia y tradición agropecuaria como el peso que adquiere la política territorial, resultante, entre otras causas, de la descentralización.

a. Los actores primarios

(i) Las comunidades campesinas y las rondas

La inmensa mayoría de actores primarios en la conflictividad social de estas provincias está conformada por las comunidades campesinas, lo que no es de extrañar considerando la importancia y el peso de estas instituciones en la estructura social de estos espacios. .

El cuadro 24 muestra el peso cuantitativo de las comunidades campesinas en cada una de las provincias consideradas, destacando Cotabambas (Apurímac) y Chumbivilcas (Cusco), justamente las áreas que registran el mayor número de conflictos,

Cuadro 24: **Comunidades campesinas en las provincias estudiadas**

Provincia	Distrito	N° CC	Distrito	N° CC
Apurímac				
Antabamba Total: 21	Antabamba	4	Oropesa	5
	El Oro	1	Pachaconas	2
	Huaquirca	2	Subaino	5
	J. Espinoza M.	5		
Cotabambas Total: 93	Challhuahuacho	13	Haqira	12
	Cotabambas	9	Mara	17
	Coyllurqui	19	Tambobamba	23
Cusco				
Chumbivilcas Total: 76	Capacmarca	6	Llusco	5
	Chamaca	10	Quiñota	4
	Colquemarca	11	Santo Tomás	20
	Livitaca	12	Velille	8
Paruro Total: 72	Accha	5	Paccaritambo	9
	Ccapi	10	Paruro	7
	Colcha	6	Pilpinto	4
	Huanoquite	18	Yaurisque	5
	Omacha	8		
Acomayo Total: 42	Acomayo	8	Pomacanchi	12
	Acopia	3	Rodocan	9
	Acos	3	Sangarara	4
	Mosoq Llacta	3		

Fuente: CEPES.

10 En los conflictos de los últimos años en Cotabambas, los participantes fueron principalmente la empresa minera Las Bambas (MMG); 33 comunidades campesinas del distrito de Challhuahuacho, la comunidad campesina de Fuerabamba, las comunidades campesinas de otros distritos, dos federaciones campesinas (distrital de Challhuahuacho y provincial de Cotabambas), dos frentes de defensa (distrital de Mara y provincial de Cotabambas), organizaciones de mineros artesanales, dos municipalidades provinciales (Cotabambas y Grau), cinco municipalidades distritales de la provincia de Cotabambas (Cotabambas, Coyllurqui, Mara, Haqira y Challhuahuacho) y 13 de Grau (Curasco, Curpahuasi, Huayllati, Mamara, Micaela Bastidas, Mariscal Gamarra, Turpay, Santa Rosa, San Antonio, Pataypampa, Progreso, Vilcabamba, Virundo). El gobierno regional tuvo una presencia más bien discreta, en tanto el gobierno nacional fue más activo a través del MINEM, del MINAM, del MTC, del MINAGRI y de otras oficinas. Participaron también otras empresas como Anabi, First Quantum y Buenaventura.

11 Aquí han tenido un rol más protagónico el Frente de Defensa de los Intereses de la Provincia de Chumbivilcas y los frentes de defensa de sus siete distritos, comunidades campesinas de distritos como Llusco, Quiñota y Livitaca, incluyendo las de Lutto Kututo, Pumallacta y Uchuccarco. Entre las empresas involucradas figuran sobre todo Hudbay, Anabi, Ares, Nazareno Rey y otras. Figuran también la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas, municipalidades distritales y entidades del gobierno nacional como MINEM, MINAM, MINAGRI y otras, así como el gobierno regional.

especialmente mineros. Como es obvio, esto es resultado de la presencia de las empresas en sus ámbitos.

La participación de las comunidades campesinas ha sido central en las protestas y movilizaciones que se desencadenaron en todas las zonas bajo estudio. Se ha visto ya que en esas provincias su presencia es fuerte e, inevitablemente, sus territorios están involucrados y afectados por los proyectos mineros. Es evidente, sin embargo, que no todas reaccionan y responden de manera similar ante los impactos reales o potenciales de la minería. Esto depende de una multiplicidad de factores, entre los cuales destacan su capacidad organizativa y de movilización. En los últimos años, distintas comunidades han sido protagonistas de enfrentamientos con las mineras en las cinco provincias (entre otras, Huaquirca, Sabaino y Mollebamba en Antabamba; Huancopampa, Fuerabamba, Chila y Minoscucho en Cotabambas; Mosoq Llacta en Acomayo; Chamaca, Ingata y Cangalle en Chumbivilcas; y Parcco en Paruro).

Como se sabe, los procesos de estas décadas han impactado en gran medida sobre las organizaciones comunales, especialmente en materia de diferenciación social y migración. Esto ha afectado su grado de cohesión interna, incrementando sus dificultades para cumplir con funciones claves como la regulación y control en el acceso a sus recursos y la movilización de su mano de obra para obras de interés colectivo, e incluso para defenderse ante amenazas externas reales o supuestas.

Hay comunidades campesinas que han experimentado un severo deterioro en sus capacidades organizativas; otras parecen haber sufrido relativamente menos y han logrado conservar su cohesión interna en cierta medida. Un proceso más reciente, ocurrido especialmente en Cotabambas y en zonas de expansión minera, es una suerte de “migración de retorno” por parte de un segmento importante de población, que regresa a sus comunidades de origen o adopción atraído por la expectativa de acceder a los beneficios de la actividad minera¹².

Todo lo anterior influye en las diferentes capacidades de movilización y defensa que pueden ejercer las comunidades campesinas ante el Estado y otros actores privados. Algunas

comunidades han logrado plantear y defender con éxito sus demandas a los entes estatales y a las empresas mineras, pero hay otras que no han tenido la misma posibilidad¹³.

Aquellas comunidades que poseen liderazgos jóvenes, con niveles de educación formal, experiencia urbana y organizativa (incluso política) parecen tener más capacidad para defenderse; en tanto otras, en donde la migración significó el éxodo masivo de las nuevas generaciones que provocó un vacío en el recambio de los liderazgos, pueden experimentar más dificultades. A ello puede agregarse la existencia de tradiciones organizativas específicas, de recursos colectivos que defender, entre otros factores. Todo esto deberá ser comprobado mediante análisis empíricos de casos.

Cabe señalar además que las comunidades no están aisladas; por el contrario, sus liderazgos, autoridades y familias están inmersas en un conjunto de redes que atraviesan los distritos, provincias y departamentos, a las que movilizan en caso de conflicto. Es de estas redes que suelen obtenerse recursos materiales, información y asesoría profesional (y política) para enfrentar el poder de las mineras.

En muchos casos, las comunidades se han visto también afectadas por la creciente importancia de los gobiernos locales, lo que ha hecho que varios de estos, en la medida en que manejan recursos crecientes gracias al canon minero y sus autoridades cuentan con alguna experiencia organizativa y política, lideren movilizaciones frente a las compañías mineras. Es el caso de municipalidades distritales como la de Challhuahuacho en diversos momentos y la de la misma provincia de Cotabambas. Ambas concentran también intereses más amplios que los estrictamente campesinos, incluyendo a actores urbano-locales.

Un cambio significativo que se observa en las comunidades campesinas de las cinco provincias analizadas es el tránsito en el que se encuentran, pasando de demandar / proponer mejores manejos de sus recursos naturales a desarrollar paulatinamente agendas de defensa de sus territorios, que incorporan, las más de las veces, formas de negociación de beneficios con el capital extractivo. En este rol coinciden con las rondas campesinas, que han tenido su propia

12 El estudio etnográfico que está realizando el GPC en las comunidades de Cusco y Apurímac seguramente permitirá hacer señalamientos más precisos sobre la magnitud y los alcances de los cambios producidos.

13 No se analiza aquí el impacto que la migración de retorno o la minería y sus beneficios han tenido en la organización interna de las comunidades, pero ello no debe ser obviado por los agentes que trabajan en estos ámbitos.

evolución en los últimos quince años, tanto en su estructura cuanto en su funcionamiento, lo que las hace organizaciones con mayor poder de negociación —desde la mediación en el alquiler y a veces en la compra de tierras por parte de las empresas, hasta los intentos de administración del empleo temporal minero.

En este proceso de fortalecimiento, las comunidades campesinas y las rondas han venido “extendiendo” su participación a la arena política municipal, más urbana por definición, haciéndola un espacio político más significativo de lo que fuera hasta los primeros años del siglo XXI, vinculándose especialmente a los planes de gestión edil distrital con dimensión territorial. Dos instrumentos de la descentralización —el plan de desarrollo concertado y en menor medida el presupuesto participativo— han sido las vías, pero siempre en la escala más inmediata, que es la del distrito. En general, su participación en la escala provincial es más “acotada” y distante, no formando parte cabal de las nuevas estructuras de representación política urbano-rural, que se concentran en las capitales de las cinco provincias.

La minería ejerce impactos diferenciados sobre la estructura de las comunidades, y puede contribuir a agudizar las desigualdades y los conflictos internos; así, por ejemplo, es conocido el caso de una comunidad del distrito de Livitaca (Chumbivilcas) que pretende convertirse en distrito para acceder directamente a un porcentaje del canon sin tener que compartirlo con sus similares. La afluencia de recursos puede influir igualmente sobre los niveles de corrupción entre las dirigencias comunales, en ausencia de mecanismos de vigilancia y fiscalización.

Lo que es claro, en todos los casos, es que las comunidades campesinas tienen agendas propias, muchas veces contradictorias entre sí, en su relación con las comunidades mineras, siendo evidente que buscan fortalecerse internamente, “hacia adentro”, porque “hacia afuera” tienen que competir con otros actores que frecuentemente las subordinan.

Un escenario futuro muy probable es que algunas comunidades mantengan niveles y capacidades de control de sus recursos y de movilización social, en tanto otras pueden ir desactivándose y declinando organizativamente. Ello dependerá mucho de la calidad de sus liderazgos, de su disponibilidad de recursos y de sus alianzas con otros actores, entre otros factores. En este marco, necesitarán apoyo y asesoría profesional externa, tanto a nivel especializado (esto último relacionado con temas ambientales y mineros indispensables de conocer para sus poblaciones) como organizativo y de negociación con distintos actores públicos y privados.

(ii) Las federaciones y frentes de defensa

Las federaciones distritales o provinciales han contribuido también, de manera determinante, a potenciar los reclamos comunales, incorporando otros intereses. Han estado lideradas por cuadros con experiencia organizativa y política, que cuentan incluso con asesoría de profesionales externos y que han logrado convocar y movilizar a amplios sectores en coyunturas específicas. Estos dirigentes, junto a otros actores de procedencia urbana, han tenido roles importantes en el impulso a movilizaciones, lo que es inevitable en un contexto en el cual no existe más una organización campesina aislada y encerrada entre montañas, como algunos actores urbanos y capitalinos parecen creer (o desear).

Estas federaciones forman parte de las redes supracomunales que integran a las organizaciones de un determinado territorio (distrito, provincia o cuenca). Suelen ser lideradas por dirigentes con experiencia y capacidades de negociación, que manejan habitualmente una red de contactos a nivel del aparato estatal y de algunas fuerzas políticas, la que utilizan para facilitar el logro de demandas que los legitimen ante la población a la que representan.

Las federaciones agrupan a comunidades que, con una estrategia pragmática, se adscriben a aquellas entidades con las que apuestan por hacer valer sus demandas y reivindicaciones. Agregan también intereses urbanos y de centros poblados. Uno de sus problemas lo constituyen, sin embargo, los escasos o inexistentes mecanismos para la transparencia en las negociaciones y la vigilancia del desempeño de sus dirigentes.

Como resulta evidente a simple vista, tanto las federaciones de comunidades campesinas como las rondas han reactivado intensamente su dinámica institucional. En cuatro de las cinco provincias existen federaciones o ligas campesinas (Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, Federación Provincial de Campesinos de Antabamba, Liga Agraria Provincial de Chumbivilcas, Liga Agraria Provincial de Paruro). Desde el 2007 existe la Federación Regional de Comunidades Campesinas de Apurímac y desde el 2014 la Federación Interprovincial de Defensa Territorial y Ambiental de Cotabambas, Chumbivilcas, Espinar y Paruro.

Los frentes de defensa están presentes también en cuatro de las cinco provincias (Frente Único de Defensa de los Intereses de Chumbivilcas, Frente de Defensa de los Intereses de Paruro, Frente de Defensa de los Intereses de Antabamba y Frente de Defensa de los Intereses de Cotabambas), destacando por su organización y su capacidad de movilización los de Chumbivilcas y Cotabambas. Estas organizaciones reúnen tanto

a las comunidades, federaciones y rondas campesinas como a las principales organizaciones y grupos urbanos, siendo particularmente visibles en los distintos escenarios de conflicto más abierto –paralizaciones, huelgas, etc.–, en los que se ponen en juego los intereses compartidos por los diversos actores involucrados. Los frentes de defensa establecen sus propias agendas y construyen su legitimidad “hacia afuera”, a partir de su capacidad de movilización y de su fuerza.

(iii) Los actores urbanos y las municipalidades

Como ocurre en otros lugares similares del país, en las cinco provincias contempladas en el estudio, como venimos insistiendo a lo largo del presente texto, las municipalidades, tanto provinciales como distritales, han adquirido una importancia y un protagonismo crecientes, con las dificultades propias de su lamentable normatividad, que las considera sin mayor diferenciación, limitando la participación de las organizaciones rurales más tradicionales (comunidades, rondas y federaciones). La gestión territorial que realizan todos los gobiernos locales del ámbito se decide en un circuito que se articula desde y alrededor de las capitales distritales, donde las municipalidades organizan la política a partir de grupos localizados en los “centros urbanos”, afirmándose una diferenciación entre “pueblo” y “campo”, entre “vecinos” y “comuneros”.

En las capitales de distrito, pero especialmente en la capital de cada provincia –por lo general el principal centro urbano–, los principales actores están dedicados a los servicios (alojamiento y comida, transporte, mecánica de motores, profesiones liberales) o son parte de la burocracia estatal (funcionarios del gobierno nacional y de la región en las capitales provinciales, y funcionarios municipales y maestros en los centros poblados distritales). Son ellos los que “organizan” los servicios iniciales para las empresas (alojamiento, alimentación y transporte) y son, por lo general, los que tienen mayores expectativas de beneficio, individual en primer lugar y para el territorio, a partir de sus intereses directos, más adelante.

Si bien es cierto que los “mapas de poder” varían de un territorio a otro, los actores son hoy más complejos y tienen lógicas distintas. Las necesidades y el mayor poder relativo de los actores “urbanos” los conducen a actuar en la vía más “institucional” en su relación con la minería (municipio, mesas de concertación, mesas de fondos, etc.). El presupuesto

participativo y los planes de desarrollo son los instrumentos que los llevan a encontrarse más frecuentemente con la población campesina, mientras los actores rurales buscan relacionarse directamente con el capital extractivo, porque les resulta más efectivo. El plan de desarrollo concertado, y en menor medida el presupuesto participativo, son los espacios de encuentro con la población rural, aunque el predominio de los actores “urbanos” es claro.

Como institucionalidad, las municipalidades, especialmente las provinciales, son sin duda importantes, no obstante sus capacidades limitadas y sus aún más restringidos recursos, como se puede observar en el cuadro 25. Como es evidente en un escenario de esta naturaleza, el peso de las mineras y la importancia que se les asigna desde los gobiernos locales son indudablemente significativos. Dadas sus carencias, más allá de sus débiles capacidades, uno de los elementos centrales en las diversas negociaciones de las autoridades locales es la búsqueda de recursos adicionales, así como de “oportunidades” de empleo, y de obras que beneficien especialmente a su población “urbana”¹⁴.

(iv) El gobierno nacional y los conflictos mineros

Como hemos dicho, la conflictividad minera ha sido la más importante de estos últimos años en términos cuantitativos y cualitativos. Su abordaje ha estado principalmente a cargo del MINEM, en tanto responsable del sector. Sin embargo, han intervenido también otros sectores y dependencias, entre los que cabe mencionar a la PCM, el MINAM, el MINAGRI, el MTC y organismos diversos (ANA y OEFA, entre otros). Al carecer el Estado peruano de mínimos elementos de articulación y coordinación horizontal y tener cada uno de los sectores sus propios objetivos al momento de intervenir, generan un primer problema, relacionado con la fragmentación y opacidad de responsabilidades.

El segundo problema radica en la inexistencia hasta la fecha de una política pública que armonice los enfoques y estrategias para la gestión de los conflictos sociales en general, especialmente los del sector minero. Pese a conocerse este vacío y a reclamarse la necesidad de un instrumento común, cada sector o dependencia cuenta con su propia oficina encargada de dicha gestión y con sus propias políticas. Es cierto que eventualmente se producen formas de coordinación

14 Ciertamente se trata de dinámicas y procesos muy complejos que, a lo largo del ciclo de un proyecto, permiten “acercamientos” y “distanciamientos” de acuerdo a las circunstancias. Así, en su fase de construcción de la infraestructura que requiere, Las Bambas llegó a generar 18 000 puestos de trabajo que demandaban servicios de alojamiento y alimentación en Chalhuanhuacho. Ello posibilitó varias inversiones locales para su provisión; concluida dicha etapa, los empleos cayeron a poco más de 3,000, con los consiguientes malestares, protestas y demandas.

Cuadro 25: Población (2013) y presupuesto (2018) por provincia y distrito

Provincia/Distrito	Población 2013	Presupuesto 2018		Ley de Presupuesto	Monto por hab.
		PIA	PIM*		
Apurímac					
Antabamba	13 399	2 312 289	5 225 692	2 644 043	197.33
Antabamba	3 282	Capital provincial			
El Oro	557	533 993	658 754	561 385	
Huaquirca	1 583	1 617 074	4 226 532	1 648 769	
Juan Espinoza Medrano	2 101	716 230	6 449 151	779 255	
Oropesa	2 969	1 208 480	4 020 897	1 264 840	
Pachaconas	1 282	557 275	2 434 615	582 760	
Sabaino	1 625	605 915	2 066 460	636 899	
Cotabambas	51 667	7 239 318	37 611 454	8 326 771	161.16
Tambobamba	11 421	Capital provincial			
Cotabambas	4 359	1 387 485	27 896 587	1 502 966	
Coyllurqui	8 406	2 784 562	28 763 171	2 938 069	
Haqaira	11 650	6 108 832	38 075 908	6 354 688	
Mara	6 702	1 987 547	12 682 121	2 157 566	
Challhuahuacho	9 129	3 036 604	141 932 628	3 146 891	
Cusco					
Acomayo	28 318	5 953 236	6 155 700	6 577 065	231.55
Acomayo	5 641	Capital provincial			
Acopia	2 516	1 462 859	5 978 943	1 524 100	
Acos	2 504	1 938 500	5 164 014	2 003 185	
Mosoc Llacta	2 172	2 180 880	2 431 963	2 209 562	
Pomacanchi	8 984	7 138 766	7 904 049	7 421 643	
Rondocan	2 651	2 071 823	2 242 390	2 165 006	
Sangarara	3 850	2 766 080	3 451 074	2 844 349	
Chumbivilcas	81 878	30 246 223	44 119 671	31 731 729	387.54
Santo Tomás	26 451	Capital provincial			
Capacmarca	4 724	5 474 758	8 616 211	5 585 083	
Chamaca	8 625	11 151 150	23 374 129	11 290 434	
Colquemarca	8 855	7 847 999	19 587 388	8 045 346	
Livitaca	12 962	15 108 577	41 802 629	15 316 412	
Llusco	6 987	8 146 794	12 890 139	8 273 829	
Quiñota	4 792	4 891 564	6 043 343	4 975 711	
Velille	8 482	11 562 200	19 958 698	11 717 929	
Paruro	31 521	4 368 761	13 652 339	5 233 582	166.03
Paruro	3 502	Capital provincial			
Accha	3 921	3 596 563	5 860 094	3 687 198	
Ccapi	3 857	3 421 614	8 962 366	3 518 543	
Colcha	1 246	1 267 991	2 179 835	1 303 088	
Huanquite	5 772	4 992 975	6 425 734	5 113 926	
Omacha	7 099	6 958 997	7 805 005	7 078 047	
Paccaritambo	2 232	1 893 206	2 170 291	1 967 556	
Pillpinto	1 296	1 269 767	2 409 510	1 300 265	
Yaurisque	2 596	2 123 896	2 993 574	2 183 393	

* A julio 2018.

Fuentes: Población: IDH, PNUD 2013, Presupuesto: Consulta Amigable MEF y Ley de Presupuesto 2018.

intersectorial, pero ellas obedecen más bien a la iniciativa de los funcionarios encargados que a una política de Estado, de modo que su actuación no genera predictibilidad acerca de su futuro desempeño ante situaciones análogas.

El tercer problema está ligado a la ausencia de instancias o mecanismos legalmente vinculantes de los acuerdos y compromisos pactados entre el Estado y las poblaciones que dan solución a los conflictos, o al menos logran su desescalamiento. El espacio más usado, las mesas de diálogo o desarrollo, no tiene esa facultad y el cumplimiento de los acuerdos depende de la voluntad del sector y de la capacidad de presión de los actores involucrados en el pacto. Un ejemplo claro es el del conocido Plan de Desarrollo de Challhuahuacho, suscrito por el gobierno de PPK y las organizaciones y autoridades provinciales.

Un cuarto problema se vincula con las dificultades para financiar el cumplimiento de los acuerdos logrados. Los sectores involucrados no cuentan con partidas específicas para financiar de inmediato los pactos, y frecuentemente se

debe esperar más de un año para incluir una partida en el ejercicio presupuestal. Adicionalmente, la responsabilidad del sector que debe hacer tal inclusión no es una decisión fácil pues cada uno tiene sus propias prioridades y cálculos.

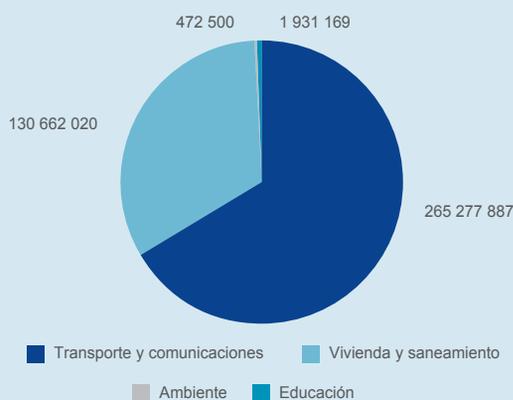
Finalmente, cabría también añadir que la no inclusión de los gobiernos subnacionales en las negociaciones (o su participación hasta cierto punto simbólica) es otro problema pendiente de resolver. Las normas vigentes le atribuyen al MINEM la responsabilidad en los conflictos relacionados con la gran minería, y excluye a los GORE y a las municipalidades donde el problema se ha suscitado. En tanto cercanos a la población de base, esta situación afecta negativamente el logro de soluciones democráticas y sostenibles, reproduciendo el centralismo tradicional que, al menos teóricamente, el proceso de descentralización ha intentado e intenta superar.

Simultáneamente, a la par que desde el gobierno nacional se alienta un discurso de diálogo (tres mesas de trabajo y/o diálogo en Apurímac y tres en Cusco ligadas a conflictos mineros), se continúa con la política de criminalización y sanción

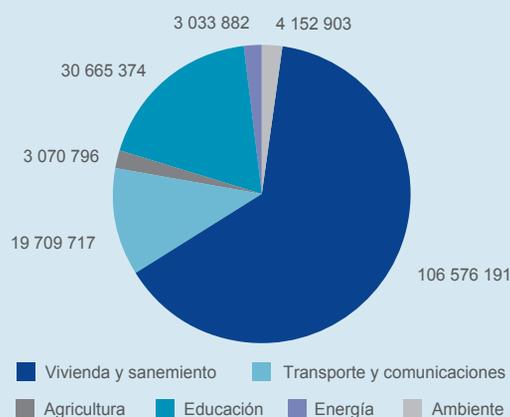
Un ejemplo: la mesa de trabajo para el desarrollo de Cotabambas

La mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho se instaló en febrero de 2015 en una reunión presidida por el ministro de Agricultura y Riego, acompañado por representantes de los ministerios de Transportes y Comunicaciones, Educación, Vivienda, Ambiente y Energía y Minas. Participaron directivos de la Federación de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho, junto a presidentes y representantes de las comunidades campesinas. Luego de coordinar con las autoridades locales de Cotabambas, se decidió crear la mesa de trabajo para el desarrollo de esta provincia, mediante resolución ministerial N° 180-2012-PCM, de con una naturaleza preventiva. Esta mesa tuvo doce reuniones y entregó su informe final en diciembre del 2013; parte de los acuerdos estaba conformada por un grupo de proyectos de inversión del Estado, previstos y no previstos, que sumaban cerca de 400 millones de soles, repartidos en 131 proyectos en diversos distritos.

Challhuahuacho: Inversión según los sectores (en soles)



Cotabambas: Inversión pública según los sectores (en soles)



Tres años después se había cumplido con menos del 50% comprometido, con el consiguiente malestar y desconfianza de la población. (Fuente: ONDS 2016; elaboración propia).

de la protesta y movilización social. Entre el 2006 y el 2016 se produjeron 270 muertos y 4,614 heridos en los conflictos sociales que se sucedieron; solo entre el 2012 y el 2016 murieron ocho personas en Apurímac (siete en Cotabambas) y siete en Cusco, por la misma razón.

Cuadro 26: Perú muertos y heridos en conflictos sociales según año, 2006-2016 (*)

Años	Muertos		Heridos	
	Personas	%	Personas	%
2006	13	5%	172	4%
2007	41	15%	357	8%
2008	37	14%	752	16%
2009	52	19%	604	13%
2010	31	11%	184	4%
2011	22	8%	291	6%
2012	24	9%	649	14%
2013	9	3%	352	8%
2014	16	6%	203	4%
2015	19	7%	872	19%
2016 (*)	6	2%	178	4%
Total	270		4614	

(*) Al 31 de octubre del 2016.

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO.

Durante los últimos años el Estado, como respuesta a la conflictividad social, ha recurrido de forma cada vez más frecuente a declarar el estado de emergencia en diversas zonas mineras del país. A partir del 2015 y hasta la fecha se han sucedido distintas declaraciones similares, especialmente en las zonas de implementación del proyecto Las Bambas (distritos de Cotabambas y Chumbivilcas), hasta llegar a declarar desde septiembre del 2017 el estado de emergencia en todo el corredor vial minero (Apurímac, Cusco y Arequipa).

(v) Las empresas mineras

Los cuadros 27 y 28 muestran las compañías que operan en las cinco provincias contempladas en este análisis.

Estos muestran que en el año 2015 existían 34 proyectos con distinto grado de avance en ambos departamentos: 12 en Cusco y 22 en Apurímac. En Cusco hay cuatro unidades en producción, cinco en etapas más avanzadas de exploración, incluyendo estudios de prefactibilidad y factibilidad, en tanto otros tres se encuentran en fase inicial o preliminar. En Apurímac se tenían seis proyectos en estado avanzado antes de la operación (el proyecto Cotabambas se puso en producción al poco tiempo); y otros dieciséis estaban en etapas de exploración menos avanzadas.

La mayoría de los 34 proyectos identificados (24 en total) se localizaba en las provincias estudiadas: seis en Cusco (cuatro en Chumbivilcas, dos en Paruro) y doce en Apurímac (ocho en Antabamba y cuatro en Cotabambas), y ninguno en la provincia de Acomayo en Cusco. Varios de los proyectos registran al menos un conflicto, figurando sus poblaciones como actores primarios, cuyas reclamaciones fueron antes resumidas. Allí por ejemplo aparecen la compañía MMG Las Bambas y su antecesora (Xstrata), la empresa Anabi y First Quantum entre las más encausadas. Ahora bien, la conflictividad y las demandas no parecen ser directamente proporcionales a la cantidad de comunidades existentes, ni mucho menos ser originadas por estas. De lo contrario, no se entiende cómo una provincia con un número relativamente bajo de comunidades como Antabamba (21), tiene similar número de conflictos que Chumbivilcas (76 comunidades) y supera a Paruro (72) y Acomayo (42).

En general, todo indica que para tratar de establecer correlaciones entre la conflictividad, el número de proyectos

En agosto del año pasado, los distritos de Challhuahuacho y Mara (Cotabambas) y Capaccmarca (Chumbivilcas - Cusco) fueron declarados en estado de emergencia, el que fue prorrogado varias veces. El 11 de enero de 2018 el gobierno de Kuczynski decide declarar el estado de emergencia en un territorio de mayor extensión, el corredor vial Apurímac - Cusco - Arequipa (D. S. N° 006-2018-PCM), que atraviesa catorce distritos pertenecientes a cinco provincias de sus territorios departamentales. En Apurímac recorre las provincias de Grau (distrito Progreso) y Cotabambas (distritos de Challhuahuacho y Haqira); en Cusco las provincias de Chumbivilcas (distritos de Quiñota, Llusco, Santo Tomás y Veliile) y Espinar (distritos de Coporaque, Pallpata, Ocoruro y Condorama); en Arequipa la provincia de Caylloma (distritos de Callalli y San Antonio de Chuca). El estado de emergencia se declaró inicialmente por treinta días calendario, pero fue prorrogado hasta en dos ocasiones por el mismo gobierno. Con la renuncia de Kuczynski en marzo se esperaba que el presidente Vizcarra abriera nuevos caminos hacia el diálogo; sin embargo, mediante el D. S. N° 037-2018-PCM, prorrogó dicho régimen por sesenta días adicionales. Finalmente, en junio, dicha medida dejó de renovarse, luego de una reunión del nuevo viceministro de Gobernanza Territorial, Raúl Molina, con las autoridades y dirigentes sociales de Cotabambas, en donde se trató este tema.

Fuente: CooperAcción, Observatorio de Conflictos Mineros N° XXII.

Cuadro 27: **Proyectos mineros en Cusco – 2015**

Descripción	Titular	Proyecto	Provincia	Distrito	Mineral
Cartera estimada de proyectos mineros	EXPLORACIONES COLLASUYO S.A.C.	Accha	Paruro	Accha	Zn, Pb
Cartera estimada de proyectos mineros	MINERA CUERVO S.A.C.	Cerro Ccopane	Paruro	Omacha	Fe
Cartera estimada de proyectos mineros	HUBBAY PERU S.A.C.	Constancia	Chumbivilcas	Chamaca y Livitaca	Cu
Cartera estimada de proyectos mineros	COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C.	Crespo	Chumbivilcas	Santo Tomás	Au - Ag
Cartera estimada de proyectos mineros	COMPAÑÍA MINERA QUECHUA S.A.	Quechua	Espinar	Espinar	Cu
Producción metálica 2014	BREXIA GOLDPLATA PERU S.A.C.	Ana María	Espinar	Suyccutambo	Pb, Zn, Au, Ag
Producción metálica 2014	ANABI S.A.C.	Anabi	Chumbivilcas	Quiñota	Au, Ag
Producción metálica 2014	COMPAÑÍA MINERA ANTAPACCAY S.A.	Antapaccay	Espinar	Espinar	Cu, Au, Ag
Producción metálica 2014	BREXIA GOLDPLATA PERU S.A.C.	Suyccutambo	Espinar	Suyccutambo	Au, Ag
Proyecto minero	MINERA STRAIT GOLD PERU S.A.C.	Alicia	Chumbivilcas	Capacmarca	Cu
Proyecto minero	MINERA FOCUS S.A.C.	Aurora	Calca	Yanatile	Cu, Mo, Au
Proyecto minero	GBU MINERALES S.A.C.	Condorama	Espinar	Condorama	Cu

Fuente: MINEM, Mapa de Unidades en Producción y Proyectos en Exploración 2015.

mineros y la fase del ciclo en que se encuentran –tal como ocurre en estos casos– es fundamental entender y analizar los temores y las expectativas de la población local y la dinámica de sus organizaciones, lo que solo puede ser corroborado con estudios directos de campo.

Como se sabe, en la provincia de Cotabambas existe un megaproyecto a cargo de una sola empresa, que enfrenta una variedad de conflictos en distintos distritos e incluso a nivel provincial. En contraste, los conflictos en Chumbivilcas parecen haber estado más localizados, debido sin duda a la envergadura de los proyectos mineros, notoriamente más pequeños que el de Las Bambas, lo que reduce su área de influencia directa a espacios más limitados.

Esto, y la propia historia larga del proyecto (transferido de una empresa a otra, con cambios sustantivos en su diseño original, sucesivas adendas y modificaciones importantes en el proceso de producción y transporte), explican que la intervención actual de MGM en Las Bambas afronte simultáneamente varios conflictos que involucran a comunidades campesinas, frentes de defensa y federaciones campesinas a nivel distrital o provincial, con diversas reivindicaciones que, como se sabe, comprenden reclamos por compromisos incumplidos, cambios en los EIA, contaminación y deterioro de recursos, reasentamiento e inversiones sociales, entre otros. Es interesante observar al

respecto cómo cada ámbito, bajo influencia directa o indirecta del proyecto, tiene sus propias demandas, las que pueden coincidir o no con las de otros actores involucrados en el proyecto minero, en función del impacto de este en una zona específica que, como es obvio, puede variar de una comunidad, un distrito o una cuenca a otros. .

En el caso de Cotabambas, una empresa con un solo megaproyecto puede facilitar las negociaciones considerando que es una sola política y un único estilo de trabajo, aun cuando puede dificultarlas en otros sentidos. En Chumbivilcas la población debe negociar con diversas compañías, cuyas políticas y cuyos impactos no son necesariamente los mismos, lo que obliga a continuos aprendizajes por parte de aquella. Las políticas de responsabilidad social empresarial y de relaciones comunitarias distan de ser homogéneas, de modo que los actores locales deben negociar con variados enfoques, estilos de trabajo y formas de relacionamiento institucional, teniendo que adoptar estrategias diferenciadas.

Cabe señalar igualmente que, incluso al interior de una misma empresa, las orientaciones y enfoques de sus ejecutivos y funcionarios son muchas veces disímiles, no solo en función de sus respectivas formaciones profesionales, sino también de las prioridades institucionales en el tiempo. Así, por ejemplo, parece frecuente que el afán por avanzar en las tareas

Cuadro 28: **Proyectos mineros en Apurímac – 2015**

Descripción	Titular	Proyecto	Provincia	Distrito	Mineral
Cartera estimada de proyectos mineros	ANABI S.A.C.	Anama	Antabamba	Huaquirca	Au
Cartera estimada de proyectos mineros	ANABI S.A.C.	Anubia	Abancay	Curahuasi	Cu
Cartera estimada de proyectos mineros	MINERA ANTARES PERU S.A.C.	Haqira	Cotabambas	Calhuahuacho	Cu-Mo
Cartera estimada de proyectos mineros	APURÍMAC FERRUM S.A.C	Hierro Apurímac	Andahuaylas	Andahuaylas	Fe
Cartera estimada de proyectos mineros	LAS BAMBAS MINING COMPANY S.A.	Las Bambas	Cotabambas	Calhuahuacho	Cu
Cartera estimada de proyectos mineros	SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ	Los Chancas	Aymaraes	Pocohuanca	Cu
Proyecto minero	COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C.	Alpacocho	Abancay	Curahuasi	Cu, Au
Proyecto minero	AGUILA AMERICAN RESOURCES LIMITED S.A.	Angostura	Graú	Curahuasi	Au
Proyecto minero	VERDE RESOURCES S.A.C.	Antabamba	Antabamba	Juan Espinoza Medrano	Cu
Proyecto minero	PANORO APURÍMAC S.A.	Antilla	Antabamba	Sabaino	Cu, Mo
Proyecto minero	COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C.	Azuca	Antabamba	Oropesa	Au, Ag
Proyecto minero	ANTHONY MINING S.A.C.	Chacapampa	Graú	Hayllati	Au, Ag, Cu, Mn
Proyecto minero	MINERA IRL S.A.	Chapi Chapi	Antabamba	Huaquirca	Cu, Au
Proyecto minero	PANORO APURÍMAC S.A.	Cotabambas	Cotabambas	Cotabambas	Cu, Au
Proyecto minero	EXPLORACIONES COLLASUYO S.A.C.	Gema	Cotabambas	Aqura	Zn, Pb
Proyecto minero	FERROBAMBA IRON S.A.	Hierro - Aymaraes	Aymaraes	Lucre	Fe
Proyecto minero	BEAR CREEK MINING COMPANY - SUCURSAL DEL PERÚ	La Yegua	Abancay	Chacoche	Cu, Au, Mo
Proyecto minero	CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A.	Millo	Antabamba	Oropesa	Au, Zn
Proyecto minero	COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C.	Paraíso 1	Abancay	Curahuasi	Cu, Pb, Zn, Ag
Proyecto minero	MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.	Promesa	Aymaraes	Sañayca	Cu, Au
Proyecto minero	COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.	Trapiche	Antabamba	Juan Espinoza Medrano	Ni, cu
Proyecto minero	COMPAÑÍA TUMIPAMPA S.A.C.	Tumipampa	Abancay / Antabamba	Circa / Pachaconas / El oro	Au

Fuente: MINEM, Mapa de Unidades en Producción y Proyectos en Exploración 2015.

correspondientes a determinada etapa del ciclo del proyecto tenga prevalencia sobre la necesidad de construir una relación armónica con la población, lo que toma un tiempo mayor al que exige realizar las inversiones programadas.

A ello hay que añadir la existencia de por lo menos tres agendas diferentes con las que las empresas negocian en diversos momentos del ciclo de un proyecto. Aquellas que les plantean las comunidades campesinas de su ámbito de intervención, que suelen arrastrar a otras de la zona de influencia; las segundas,

que son más agregadas y que menos frecuentemente conciertan con otras organizaciones campesinas como las rondas y las federaciones. Finalmente están aquellos acuerdos a los que arriban con las municipalidades distritales y provinciales, que no son necesariamente ni los mismos, ni complementarios. En todos los casos están involucrados recursos y actividades de la empresa; en la mayoría de ellos, se trata de convenios establecidos en actas, aunque algunos son básicamente informales, abriéndose un espacio muy grande para su incumplimiento o la percepción de este, que alimenta

nuevos conflictos. Asimismo, el nivel nacional, con el que se hacen las “grandes” negociaciones, está virtualmente ausente, “apareciendo” cuando las diferencias devienen en conflictos y estos escalan en su dimensión. En todo este proceso, el desencuentro entre las unidades de relaciones comunitarias y responsabilidad social de las empresas y los equipos de operación directa es relativamente frecuente y deviene en parte de la conflictividad.

b. Algunos factores presentes en los conflictos

(i) La actividad agropecuaria en las provincias de Chumbivilcas y Cotabambas

Como ya se ha visto, las provincias estudiadas en el presente informe se caracterizan ante todo por ser eminentemente agropecuarias, y aunque esa situación puede haber ido cambiando a distintos ritmos en los últimos años, la impronta de este perfil se mantiene hasta la fecha. Un breve examen a la información del último censo agropecuario, tomando las dos provincias con mayor actividad minera, nos permite una aproximación más adecuada al tema.

De acuerdo a las cifras presentadas en el cuadro anterior, en el año 2012 existían casi 15 000 unidades agropecuarias con

tierras en toda la provincia de Chumbivilcas, las que tenían en conjunto 300 000 hectáreas de diverso tipo y uso. Casi el 90% del área no era de uso agrícola, estando incluidas allí, sin duda, las tierras de pastos naturales. Como ocurre en la mayoría del área andina, el área agrícola es minoritaria, representando poco más del 10% del total; el área en descanso apenas superaba el 3% del total (equivalente al 30% del área agrícola), en tanto los cultivos transitorios, que albergan la producción principal anual, constituían el 2.4%, y la denominada superficie en barbecho era ligeramente mayor a esta última. Se identificó también un área no trabajada, cuya extensión equivalía a poco más del 1%.

Desde luego, la distribución de la tierra distaba de ser homogénea: las UA menores de cinco hectáreas representan el 75% del total, pero poseen apenas el 4% de la superficie. El promedio señalado aumenta de manera importante considerando solo la superficie agrícola (23%); más aún si se observan los cultivos transitorios (32%), reduciéndose en las áreas en barbecho (26%), en descanso (16%) y no trabajadas (15%). Cabe señalar que las UA menores a cinco hectáreas son las que menos áreas no agrícolas poseen (43.5% de su superficie total), en comparación con las UA de 50 y más hectáreas, entre las cuales tal tipo de área asciende hasta el 97.4% del total. En resumen, las UA más pequeñas, en un contexto de agricultura de baja

Cuadro 29: Superficie agrícola y sus componentes, según tipo de agricultura y tamaño de UA (Chumbivilcas)

Número de hectáreas	Total	-0.5	0.5 - 1.9	02 - 4.9	05 - 9.9	10 - 19.9	20 - 49.9	50 - más
UA con tierras	14 778	4 690	3 912	2 555	1 650	1 248	392	331
ha	30 0919.4	1 116.6	3 673.7	7 531.1	10 688.5	16 413.4	10 734	243 762
UA con superficie agrícola	14 402	4 649	3 861	2 518	1 616	1 192	358	208
ha	32 012	900.4	2 572	3 995	4 646.4	4 324.4	2 216.8	13 357
Cultivos transitorios	10 425	3 602	2 637	1 669	1 115	929	304	169
ha	7 345.6	449	875.3	1 053.6	1 102	724.6	208.2	2 932.7
Barbecho	8 767	2 420	2 638	1 636	1 059	691	201	122
ha	8 479.3	286.2	895.7	1 053.2	941	793.4	324	4 186
Descanso	5 719	1 252	1 686	1 158	859	500	174	90
ha	10 055	110.6	514.8	1 005	1 478	1 692.8	1 098	3 317
No trabajadas	3 150	576	923	654	503	330	96	68
ha	3 917.8	36.2	177.5	384.9	584.8	813.6	462.2	1 458.7
Permanentes	1 933	293	380	534	380	235	75	37
ha	1 962.24	15.47	95.6	443.2	433.6	253	102	617.6
Asociados	588	71	122	123	122	106	35	9
ha	252.31	2.9	13	55.1	107	45	31.7	6.7
UA con superficie no agrícola	13 054	3 617	3 446	1 534	1 597	1 242	389	303
Total	268 907.2	216.2	1 101.7	3 536.2	6 130	12 089	8 517.3	237 404.7

Fuente: INEI, Censo Nacional Agropecuario del 2012. Elaboración propia.

productividad, hacen un uso más intensivo de sus tierras que las UA más grandes, dedicadas sobre todo a la ganadería extensiva.

El panorama en la provincia de Cotabambas no difiere sustancialmente del anterior. Tal como se observa en el cuadro 30, en esta provincia el número de UA es más o menos un tercio del existente en Chumbivilcas, aunque la extensión de su área total tiene una proporción similar.

Las UA tienen también distintos tipos de tierras: la superficie no agrícola constituye el 84% del total en tanto la agrícola llega a ser el 16%. La superficie dedicada a los cultivos transitorios alcanza el 10%, aquella que está en descanso el 2.5%, mientras la tierra no trabajada llega apenas al 1.1% del total. Desagregando por tamaño, se encuentra que en Cotabambas las UA menores de cinco hectáreas son el 94.6% del total, pero poseen el 4% del área total, confirmando la gran desigualdad en la distribución de la tierra que encontramos también en Chumbivilcas. Esta proporción se altera cuando se refiere a la superficie agrícola, ya que en esta las UA más pequeñas aumentan su peso relativo hasta representar el 21.5% de las tierras; cifra similar a la que poseen en los cultivos transitorios (21.7%). El área de barbecho en estas UA aumenta hasta el 31.6% del total existente en este tipo, disminuyendo ligeramente a 29.9% en las consideradas en

descanso y a 11.8% en la no trabajadas. En contraste, solo el 13.2% del área total de las UA más pequeñas se clasifica como no agropecuarias, en comparación con las UA mayores a 50 hectáreas (88.6%).

Una breve comparación entre las dos provincias permite constatar que, en términos generales, el patrón agropecuario es bastante similar: en ambas existe una alta concentración de la tierra en unidades mayores a 50 hectáreas, especialmente de áreas no agrícolas; en ambas hay participación relativamente más importante de las pequeñas unidades en el control y manejo de la superficie agrícola, especialmente los cultivos transitorios. Cabe destacar que, en términos absolutos, el área agrícola es casi similar en ambas provincias; la diferencia parece radicar en la superficie no agrícola. Se verifican también algunas diferencias entre ellas. Cabe mencionar la mayor proporción de tierra agrícola en Cotabambas (16% del total versus el 10% en Chumbivilcas), ocurriendo otro tanto con aquellas de cultivos transitorios (10% versus 2.4%). Esto seguramente tiene relación con una mayor disposición a la actividad ganadera en Chumbivilcas pero, en ambos casos, las áreas agrícolas adquieren más peso en las UA más pequeñas.

En cuanto al perfil de las unidades agropecuarias, se constata que en Cotabambas el peso de las UA más pequeñas es

Cuadro 30: Superficie agrícola y sus componentes, según tipo de agricultura y tamaño de UA (Cotabambas)

Número de hectáreas	Total	-0.5	0.5 - 1.9	02 - 4.9	05 - 9.9	10 - 19.9	20 - 49.9	50 - más
UA con tierras	9 918	4 719	3 530	1 142	215	159	21	117
ha	197 737.7	938.4	3 575	3 318.2	1 438.8	2 265.8	733.8	185 467.7
UA con superficie agrícola	9 815	471	3 527	1 142	215	159	19	20
ha	31 603.2	864.8	3 162.7	2 770.9	1 126.4	1 812.7	495.8	21 178.8
Cultivos transitorios	9 275	4 552	3 336	1 050	194	112	13	18
ha	19 759.4	684.8	1 967.7	1 563.1	546	319.1	62	14 594.5
Barbecho	3 148	1 117	1 291	481	88	153	10	8
ha	2 394.2	68.5	379	308.5	138.6	386.1	61	1 009.3
Descanso	3 749	1 029	1 752	715	162	67	17	7
ha	4 853.6	75.11	647	725	327.2	144	235.4	2 590.1
No trabajadas	1 275	304	560	249	66	85	7	4
ha	2 189.9	15.9	116.8	124.7	85.1	134.1	57.3	1 632.6
Permanentes	365	51	104	60	20	26	2	2
ha	2 306.8	2.2	12.9	20.1	19.6	827.2	33	1 352
Asociados	539	257	202	63	14	2	1	-
ha	99.4	18.2	39.3	29.54	983	2.3	0.2	-
UA con superficie no agrícola	5 296	2 184	1 927	1 534	1 597	1 242	389	303
Total	166 134.5	73.6	412.3	547.2	312.4	197.3	238	164 289

Fuente: INEI, Censo Nacional Agropecuario del 2012. Elaboración propia.

notoriamente mayor (94% versus 75% en Chumbivilcas), aunque ambas detentan el 4% de la superficie total, indicando así el mayor tamaño promedio de los predios en la provincia cusqueña. El área agrícola poseída por las UA menores a cinco hectáreas en esta última es ligeramente superior a la registrada por la provincia apurimeña (23% versus 21.5%), ampliándose la brecha a propósito de los cultivos transitorios (32% versus 21.7%). Esta diferencia se mantiene para las áreas agrícolas en descanso, aunque más moderadamente. El panorama es inverso en cuanto a las tierras en barbecho (26% en Chumbivilcas versus 31.6% en Cotabambas) y a las áreas en descanso (16% versus 29%). Tales diferencias se relacionan probablemente con la mayor fragilidad de las tierras en Cotabambas.

Este es sin duda un componente estructural bastante complejo, y obliga a un también difícil equilibrio en el manejo de los recursos productivos, lo que constituye un elemento básico por tener en cuenta para comprender adecuadamente tanto los impactos de la actividad minera como las mismas actitudes de las distintas categorías de familias productoras ante el desarrollo de aquella.

Así, por ejemplo, en zonas de agricultura comercial rentable, con un apreciable segmento de productores provistos de recursos en calidad y cantidad relativamente favorables, la desconfianza y la eventual oposición a la minería resultan por lo general mayores que en ámbitos donde predomina la agricultura de subsistencia. En estos, los productores apelan a una estrategia diferenciada para obtener ingresos familiares, siendo percibidas la minería y otras actividades conexas como potenciales e importantes fuentes de ingreso. Sin embargo, en algunas circunstancias (v. g. temor a riesgos para su salud o para sus animales o afectación de su propiedad), estos productores pueden adoptar posiciones decididamente contrarias a la minería cuando la amenaza (percibida o real) que representa resulta mayor que sus potenciales beneficios, siempre y cuando tengan además una organización con capacidad de movilizarlos y negociar con posibilidades de éxito. Como en otras dimensiones que aparecen en el presente informe, las etnografías puntuales y la construcción de mapas de actores resultarán indispensables.

Como ya hemos señalado, las empresas mineras, tanto en Cotabambas como en Chumbivilcas, tienen un número significativo de licencias activas para el uso del agua. De allí que a la presión que ejercen muchas veces sobre las tierras dedicadas a la agricultura, se suma el temor y muchas veces la presunción de una eventual contaminación del recurso hídrico que usa esta actividad y que consume la ganadería existente.

(ii) La fragmentación y debilidad de la articulación política

Hemos señalado anteriormente que la pobreza institucional del país tiene entre sus principales bases a la informalidad que caracteriza su aparato productivo (73%) y a la crisis terminal del sistema de partidos, con las consecuencias esperables para la representación. Como no puede ser de otra manera, en las cinco provincias de estudio se observa un proceso de fragmentación política, donde la representación termina sustituida por la simple intermediación de intereses privados y de pequeños grupos (Panfichi y Dolores, 2016). Al extremo, como uno de los resultados de la descentralización, en ese escenario del sistema de partidos los espacios públicos regionales terminan manejados por sus propios líderes y organizaciones políticas que “usan” como franquicia a los partidos nacionales, cuando no crean sus propias agrupaciones (Remy, 2010).

Los cuadros 31, 32 y 33 muestran el panorama que se observa en las cinco provincias: (i) multiplicación de listas en territorios con poca población (entre (ii) autoridades elegidas con menos de un tercio de la votación (una constante en los comicios provinciales en Antabamba y Chumbivilcas, así como en los distritos de Coyllurqui y Haquira en Cotabambas; Acos, Pomacanchi y Rondocan en Acomayo; Chamaca, Colquemarca y Vellile en Chumbivilcas); (iii) múltiples procesos de revocatoria, totalizando quince, entre el 2004 y el 2014.

De la información anterior se evidencia claramente la crisis de representación política que se observa en las cinco provincias, siendo esta más pronunciada en Cotabambas, Acomayo y Chumbivilcas: (i) en los últimos tres procesos electorales municipales el número total de distritos involucrados que eligió alcalde con menos de un tercio de la votación fue mayor que el de aquellos que lo hizo superando el tercio; (ii) ese número se incrementó ligeramente en las elecciones 2014; (iii) apenas cinco distritos de un total de 36 —Huaquirca (Antabamba), Quiñota (Chumbivilcas) y Ccapi, Huanquite y Omacha (Paruro)— eligieron alcaldes con más de un tercio de la votación; (iv) trece de los 36 distritos llevaron adelante procesos de revocatoria de sus autoridades, dos de ellos —El Oro (Antabamba) y Cotabambas (Cotabambas)— en dos ocasiones, siendo vacadas distintas autoridades en nueve oportunidades.

(iii) La corrupción

En los diversos procesos de revocatoria, una de las causales invocadas por los demandantes es la corrupción de sus autoridades. El tema, claramente presente en los territorios de

Cuadro 31: Fragmentación electoral por distritos 2006-2010-2014

Provincia	Distrito	Población 2013	Número de listas y porcentaje ganador					
			2006		2010		2014	
			Listas	%	Listas	%	Listas	%
Apurímac								
Antabamba	Total general	13 399	6	27.5	9	22.5	6	27.2
Antabamba	El Oro	557	5	26.8	5	34.5	4	33.7
Antabamba	Huaquirca	1 583	4	47.8	5	53.5	5	49.9
Antabamba	Juan Espinoza Medrano	2 101	5	36.3	7	26.7	5	35.2
Antabamba	Oropesa	2 969	6	34.9	6	31.2	5	49.0
Antabamba	Pachaconas	1 282	4	45.3	6	27.9	5	35.2
Antabamba	Sabaino	1 625	5	32.3	7	44.0	6	32.7
Cotabambas	Total general	51 667	6	38.4	9	30.8	5	27.8
Cotabambas	Cotabambas	4 359	8	26.6	10	24.2	8	23.2
Cotabambas	Coyllurqui	8 406	3	61.1	4	51.6	6	25.3
Cotabambas	Haqira	11 650	8	32.1	10	24.2	6	27.1
Cotabambas	Mara	6 702	8	32.7	6	36.8	6	26.2
Cotabambas	Challhuahuacho	9 129	8	30.5	6	57.7	6	31.9
Cusco								
Acomayo	Total general	28 318	7	31.0	6	38.1	6	31.2
Acomayo	Acopia	2 516	8	23.9	7	27.9	6	34.1
Acomayo	Acos	2 504	6	22.0	8	22.1	8	28.8
Acomayo	Mosoc Llacta	2 172	5	28.9	5	28.1	5	36.1
Acomayo	Pomacanchi	8 984	11	19.1	8	31.0	7	28.1
Acomayo	Rondocan	2 651	8	28.2	7	30.3	9	29.3
Acomayo	Sangarara	3 850	7	30.2	4	39.4	6	23.2
Chumbivilcas	Total general	81 878	6	27.3	7	28.9	10	23.8
Chumbivilcas	Capacmarca	4 724	5	36.8	9	29.5	9	34.9
Chumbivilcas	Chamaca	8 625	7	23.0	7	27.9	8	31.0
Chumbivilcas	Colquemarca	8 855	8	31.4	9	26.8	10	23.6
Chumbivilcas	Livitaca	12 962	10	22.3	7	44.7	10	29.0
Chumbivilcas	Llusco	6 987	8	26.0	7	19.6	6	44.6
Chumbivilcas	Quiñota	4 792	6	38.8	6	51.8	8	37.0
Chumbivilcas	Velille	8 482	9	23.9	6	29.8	10	28.4
Paruro	Total general	31 521	5	34.6	6	35.4	8	31.3
Paruro	Accha	3 921	5	38.5	3	26.2	8	23.2
Paruro	Ccapi	3 857	6	33.4	6	40.0	6	36.8
Paruro	Colcha	1 246	8	36.1	7	24.3	11	15.1
Paruro	Huanoqueite	5 772	8	34.8	6	45.3	7	36.1
Paruro	Omacha	7 099	7	38.2	10	34.0	5	48.1
Paruro	Paccaritambo	2 232	8	29.8	5	35.8	4	30.2
Paruro	Pillpinto	1 296	8	25.8	4	44.3	4	32.5
Paruro	Yaurisque	2 596	9	20.0	7	34.5	4	42.9

Fuente: ONPE 2006, 2010, 2014. Elaboración propia

Cuadro 32: **Fragmentación electoral por provincias 2006-2010-2014. Número de distritos* que eligieron alcaldes con menos de un tercio de la votación**

Provincia / Distritos	Elecciones 2006		Elecciones 2010		Elecciones 2014	
	Menos	Más	Menos	Más	Menos	Más
Apurímac						
Antabamba	3	4	4	3	2	5
Cotabambas	4	2	3	3	6	-
Cusco						
Acomayo	5	2	5	2	5	2
Chumbivilcas	5	2	5	2	4	3
Paruro	3	6	2	7	4	5
Total	20	16	19	17	21	15

* Se incluye al municipio provincial que es simultáneamente municipio de la capital.

Fuente: ONPE 2006, 2010, 2014. Elaboración propia.

Cuadro 33: **Procesos de revocatoria de autoridades locales 2004-2013**

	2004	2005	2008	2009	2012	2013
Antabamba						
El Oro	X				X	
Haquirca			X			
Pachaconas					X	
Cotabambas						
Cotabambas			X		X	
Coyllurqui						X
Acomayo						
Acos			X			
Pomacanchi				X		
Chumbivilcas						
Colquemarca				X		
Paruro						
Accha					X	
Colcha		X				
Omacha			X			
Pillpinto	X					
Yaurisque	X					
Total	3	1	4	2	4	1

Fuente: ONPE 2006, 2010, 2014. Elaboración propia.

El tema de la corrupción se ha venido intensificando en la agenda pública de Cotabambas. En agosto, el Jurado Nacional de Elecciones dejó sin efecto provisionalmente la credencial otorgada a Odilón Huanaco Condori como alcalde provincial de Cotabambas, mientras se resuelve su situación jurídica. Sobre el exalcalde existe un pedido de prisión preventiva de 18 meses por el Juzgado de Investigación Preparatoria de Cotabambas que lo acusa de peculado doloso por apropiación, asociación ilícita para delinquir y falsedad ideológica. En concreto, se le atribuye el haberse apropiado de más de diez millones de soles en su anterior gestión como alcalde del distrito de Challhuahuacho (2011- 2014), sobre la base de un informe de la Contraloría General de la República. Por su parte, en octubre, la Fiscalía Contra el Crimen Organizado y el Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Abancay intervinieron las oficinas del municipio de Challhuahuacho, ya que según la fiscalía se habrían desviado 84 millones de soles desde la oficina de contabilidad en el 2015 y 2016. Finalmente, cabe señalar que el exgobernador de Apurímac, Elías Segovia Ruiz, fue detenido por la Policía Nacional el pasado 20 de noviembre, acusado de presunto peculado y otros delitos en agravio del Estado. Fuente: CooperAcción, Observatorio de Conflictos Mineros N° XXI.

las cinco provincias, se hace más visible en la medida en que se incrementan los recursos y las inversiones provenientes de la minería, sin que esto permita sostener una relación de causa- efecto. De esta manera, en la región Apurímac, existen en total 17 autoridades municipales involucradas en actos de corrupción, que se encuentran actualmente en prisión preventiva o ya han sido sentenciado¹⁵. Recientemente, el alcalde provincial de Cotabambas y el alcalde distrital de Challhuahuacho, dos de los actores importantes alrededor del proyecto Las Bambas, han sido acusados del robo de más de diez millones de soles del municipio distrital de Challhuahuacho.

En el caso de Cusco, más recientemente (2016), el alcalde de Chumbivilcas fue acusado por sus propios regidores de estar vinculado a la corrupción y al lavado de activos¹⁶, mientras el alcalde provincial de Paruro, como ya lo hemos señalado, fue asesinado (2015), supuestamente por denunciar actos de corrupción de un enemigo político y exalcalde de Accha, que no fue involucrado en el juicio posterior¹⁷. Independientemente de la verdad o no de estas acusaciones, aún no probadas, es evidente que la corrupción se viene incrementando en las provincias del Corredor Minero del Sur y es parte de la desconfianza que existe respecto a las autoridades y funcionarios territoriales, pero también respecto a los distintos líderes sociales.

15 <http://laley.pe/not/5066/corte-de-apurimac-compartio-la-cifra-de-autoridades-municipales-enviadas-a-prision-por-corrupcion/>

16 <http://www.cuscoenportada.com/funcionarios-corruptos-desatan-crisis-en-la-municipalidad-provincial-de-chumbivilcas;> <http://www.radiouniversalcusco.com.pe/noticias/23078-denuncian-a-alcalde-de-chumbivilcas-por-gobernar-solo-con-sus-hombres-de-confianza-y-dejar-de-lado-a-los-regidores->

17 <https://larepublica.pe/politica/1106500-condenan-hasta-con-30-anos-de-prision-a-los-asesinos-del-exalcalde-de-paruro>

IV. Algunos hallazgos y constataciones

A partir de las constataciones realizadas en el presente informe sobre la conflictividad social en las cinco provincias estudiadas, pueden identificarse algunos hallazgos interesantes que brindan pistas para un trabajo más eficaz de las ONGD con presencia en estos ámbitos, especialmente para las asociadas de GPC.

4.1 Algunos hallazgos

- a. El número de conflictos “socioambientales”, categoría que incluye los casos que ocurren en la actividad minera, petrolera y gasífera, y que es registrado mes a mes por la Defensoría del Pueblo, oscila entre – 100 y 150, lo que equivale al 10% - 15% del número de unidades en producción y explotación a nivel nacional. Esto estaría indicando que, más allá de la imagen o de las percepciones alimentadas en gran medida por los medios masivos, la conflictividad afecta a una minoría de las unidades existentes, especialmente a aquellas clasificadas como gran minería.
- b. La información disponible sobre la conflictividad en los departamentos de Cusco y Apurímac, incluyendo las cinco provincias priorizadas para el análisis, confirma el hecho de que los conflictos denominados “socioambientales” en los reportes de la Defensoría del Pueblo, especialmente los relacionados con la minería, predominan ampliamente, más aún en la segunda de las regiones mencionadas. Junto a estos los conflictos comunales y aquellos en torno a la gestión local ocupan también un sitio importante aunque bastante más alejado. Por lo tanto, prestar especial atención a estos tres tipos de caso es clave para los actores interesados en el tema.
- c. La conflictividad social en las zonas estudiadas ha conocido períodos de auge y declinación en términos cuantitativos, siendo la fase entre 2011-2014 la que concentra la mayor cantidad de casos registrados. Las provincias de Cotabambas y Chumbivilcas son de lejos las áreas en donde hubo mayor incidencia de conflictividad, debido sin duda a la presencia más visible y significativa de la minería en sus territorios. Las características socioeconómicas, siendo bastante similares, no bastan para explicar esta situación.
- d. Una interesante diferencia entre las provincias consideradas se relaciona con otro tipo de conflicto predominante. En Cotabambas los casos comunales ocupan el segundo lugar; en Chumbivilcas ocurre lo propio con los conflictos municipales. Un detalle excepcional parece ser el caso de Paruro, en donde hay pocos conflictos mineros, registrándose en cambio conflictos electorales, aunque concentrados en un año. En Antabamba y Paruro hubo solo de este último tipo, aunque en menor número que las dos primeras provincias mencionadas. En cualquier caso, es claro que esta urdimbre de factores presentes en la conflictividad debe ser analizada caso por caso para determinar el peso de sus diversos elementos.
- e. La inmensa mayoría de los conflictos parece desencadenarse en las etapas iniciales del ciclo minero, especialmente en la exploración y en la construcción de la mina. No existe una relación directa entre el número de minas en producción y su incidencia en la cantidad e intensidad de conflictos vigentes. Es por ello que, aun cuando el departamento del Cusco tenga mayor cantidad de unidades mineras activas, Apurímac lo supera en cantidad de conflictos en torno a tal actividad.
- f. Los conflictos registran actores distintos –comunidades campesinas, federaciones y rondas, frentes de defensa, sectores urbanos y municipalidades, gobierno nacional y empresas– con intereses, lógicas de negociación e intervención propios, configurándose un escenario en donde existen diversas agendas y variadas formas de articulación de los actores para los diversos conflictos. En ello, adicionalmente, confluyen varios factores – una estructura productiva pobre fuertemente agrícola y ganadera, aguda fragmentación y dispersión de los espacios públicos de representación en crisis e importantes niveles de corrupción–, lo que hace muy difícil un análisis general y más difícil aún desde fuentes secundarias.
- g. No se identifica un rechazo generalizado y masivo a la actividad minera en sí, y allí donde se registra una demanda en este sentido, parece haber sido formulada con el fin de negociar en condiciones más ventajosas. Esto no significa que los llamados “antimineros” no existan, pero su número parece ser reducido y su influencia limitada; los diversos conflictos que se producen en el Corredor Minero del Sur son de negociación y no de resistencia. Las cinco provincias analizadas son de alta ruralidad y pobreza, con indicadores que las colocan entre las de menor desarrollo relativo a nivel nacional. Esto, sin embargo, no bastaría para explicar adecuadamente las diferencias en la conflictividad existente en ellas.

Hay que considerar la presencia de las mineras en los diferentes ámbitos, las políticas de relacionamiento que establecen con las poblaciones locales, los antecedentes y experiencias en torno a la actividad minera, los temores y las expectativas existentes respecto a su impacto social y ambiental, las capacidades de sus organizaciones para canalizar demandas y representar las aspiraciones e intereses de la población, el rol de las autoridades, líderes y dirigentes; entre otros factores.

- h. El análisis de las demandas planteadas en 22 conflictos mineros revisados muestra la mayor importancia relativa de aquellos que giraron en torno al incumplimiento de los compromisos y afines. Estos reclamos e insatisfacciones estarían demostrando la necesidad de que las poblaciones locales establezcan acuerdos claros, con metas cuantitativas específicas y con indicadores de medición apropiados. Del mismo modo, plantea la necesidad de una comprensión más profunda de lo que las poblaciones consideran un compromiso y su debida observancia. Hay aquí entonces un trabajo por desplegar con las comunidades.
- i. En la mayoría de los ámbitos del territorio nacional donde se han hecho presentes, las compañías mineras han sido recibidas con una mezcla de expectativa y temores, lo que seguramente ha sido también el caso de la zona sur. Esto sin embargo no ha impedido que las poblaciones involucradas, especialmente las comunidades campesinas, predominantes en las provincias abordadas, hayan mostrado disposición a dialogar y celebrar acuerdos con las empresas, formalizados en compromisos rubricados por los representantes de ambas partes. No existe entonces un rechazo masivo y a priori a la presencia de mineras ni al desarrollo de la actividad en sí, lo que no debe hacernos olvidar que existen también temores a los impactos negativos que esta puede ocasionar sobre los recursos locales, principalmente el agua y los suelos, así como en el desplazamiento de sus territorios. En general, como lo evidencian algunas encuestas nacionales, es claro que la desconfianza y el rechazo a la minería realmente existentes en el país son grandes y significativo¹⁸.
- j. La experiencia muestra la necesidad de que las poblaciones locales, sus autoridades y dirigentes se informen y conozcan las características y la dinámica del ciclo minero y de cada una de sus fases; la normatividad vigente para cada una de estas y el rol del Estado; la lógica de las empresas; el discurso de la responsabilidad social empresarial y sus potencialidades y limitaciones. Del mismo modo, deben fortalecer sus capacidades de negociación, de búsqueda y de acceso a información clave y de construcción de alianzas con otros actores locales y exteriores a su ámbito inmediato.
- k. Es importante que las comunidades, sus dirigentes y autoridades accedan a información objetiva sobre los impactos ambientales y sociales de la actividad minera, tanto de los positivos como de los negativos en las diferentes fases del ciclo minero y según el producto concreto que se extraiga (cobre, oro, plata, hierro y otros). Esto permitirá descartar las amenazas infundadas que pueden dar lugar a desgastantes tensiones, y comprender en su real dimensión las que son reales y ponen en riesgo sus modos de vida. Esto contribuiría a elaborar compromisos y plantear demandas más adecuadas, permitiendo mejores condiciones de negociación.
- l. Es también relevante que la población y sus dirigentes tengan mejor información acerca de las características y funcionamiento de sus gobiernos locales, de las

18 Un estudio de percepciones sobre el sector minero, hecho por el International Council on Mining & Metals (2015), detectó que los niveles de confianza en todos los grupos involucrados con la minería son bajos. Estos incluyen a funcionarios del gobierno, empresas mineras, líderes de comunidades y otros sectores. De hecho, una importante proporción simplemente rechaza al sector y muchos dudan de que contribuya efectivamente al desarrollo de las comunidades locales. Incluso en sitios donde no hay minería, como en Lima, el apoyo apenas puede calificarse como mixto. Uno de los factores más claramente aludidos es el del desempeño ambiental.

19 CooperAcción (2018). El estudio combina una encuesta representativa y un estudio cualitativo en Cusco, Espinar, Santo Tomás (Chumbivilcas) y Tambobamba (Cotabambas). La encuesta se realizó a una muestra de 300 personas y tiene un margen de error de +8%.

potencialidades y limitaciones de sus espacios de participación y de la mecánica de recepción y gasto del canon minero.

4.2 Aspectos por contemplar para la intervención en materia de conflictividad

a. Fortalecimiento de comunidades campesinas

Estas organizaciones continúan siendo el eje de la institucionalidad local rural en las provincias abordadas. Por ello resulta necesario fortalecerlas orgánicamente con distintos procesos como los siguientes:

- Formación de líderes, dirigentes y autoridades en el conocimiento de la dinámica de la actividad minera y de sus reales impactos económicos, sociales y ambientales (positivos y negativos). Ello debería incluir la capacitación e información en la normatividad existente sobre la actividad minera y sus potencialidades y límites para la participación de la población en cada una de las fases del ciclo, así como el modo en que se puede potenciar la defensa de los derechos ciudadanos.
- Capacitación en formas y técnicas de negociación con autoridades locales, regionales y nacionales, así como con las empresas mineras existentes.
- Capacitación en temas relacionados con la dinámica de la gestión local, las potencialidades de la participación e incidencia en la formulación de presupuestos participativos. La idea es que en las comunidades se aprenda cómo funciona un gobierno local, sus reglas de juego y el modo en que se puede vigilar el desempeño de las autoridades, las inversiones derivadas de los fondos provenientes del canon minero, reducir la conflictividad y contribuir a afirmar su legitimidad social y política.

b. Gobiernos locales

Los gobiernos locales son un elemento clave en la institucionalidad local y, dadas sus potencialidades para representar a la población, resultan estratégicos para la prevención y gestión de los conflictos, aun cuando la normatividad vigente no les otorga mayor rol en este cometido, marginando su intervención en los de índole minera (no obstante su participación activa en los propios conflictos y su negociación) y en torno a industrias extractivas en general. Por ello, y sin perjuicio de otras acciones, se juzga necesario incidir en lo siguiente:

- Mapear a nivel provincial las operaciones mineras en las distintas fases del ciclo extractivo, incluyendo las concesiones existentes. Una municipalidad debería manejar esta información mínima como un insumo necesario al momento de elaborar sus planes de desarrollo.
- Crear capacidades a nivel de municipalidades provinciales para el análisis de situaciones de riesgo particularmente sensibles al conflicto, lo que supone trabajar con algunas autoridades y funcionarios en temas relacionados con el análisis social y político, así como de gestión de riesgos.
- Desarrollar capacidades para el seguimiento y vigilancia de las políticas y operaciones de responsabilidad social de las empresas mineras presentes en los entornos de las municipalidades, en la perspectiva de discutir con estas las posibilidades de armonizar y complementar componentes de los planes de desarrollo concertado con las inversiones sociales de las compañías.
- Capacitar a funcionarios y profesionales locales para la prevención y gestión de los conflictos sociales. Deseablemente las municipalidades provinciales deben tener una unidad de prevención de conflictos que se articule con las gerencias de Desarrollo Social de los municipios distritales, que pueden producir las alertas informativas que suponen un seguimiento estructurado de la conflictividad social. Esta unidad sería la primera instancia de negociación y diálogo en caso de conflicto.

c. Gobiernos regionales

Esta es la instancia de la institucionalidad territorial que tiene potencial y capacidad relativa para crear y sostener una unidad encargada del análisis, prevención y gestión de conflictos sociales. En este sentido, habría que impulsar en estos espacios, entre otras cosas, lo siguiente:

- Elaboración de un inventario de las concesiones y los proyectos mineros existentes en su territorio, su nivel de avance y la sensibilidad al conflicto que puedan tener, incluyendo sus resultados en la elaboración de los planes regionales.
- Desarrollar capacidades de análisis social y político en los asesores y funcionarios encargados de intervenir en la toma de decisiones y en su implementación, especialmente en asuntos sensibles al conflicto.

- Crear e incluir en el presupuesto ordinario una unidad encargada del análisis social y político, así como de prevención y gestión de conflictos y riesgos sociales. Esta unidad debiera ser la “cabeza” de un sistema en el territorio que articule a las unidades de prevención de los municipios provinciales. Esta unidad sería la segunda instancia de facilitación de las negociaciones en caso de conflicto.
- En cuanto al planeamiento en el territorio, es importante contar con el involucramiento del CEPLAN en la formulación de planes de desarrollo concertado de las provincias involucradas, a través del apoyo técnico permanente. Asimismo, será importante contar con la participación de todos los sectores en estos procesos de planeamiento, con metas específicas sobre las cuales hacer seguimiento.

d. Gobierno nacional

El gobierno nacional tiene la responsabilidad de contar con un Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales que articule a las unidades regionales. Es sobre este nivel del Estado que hay que desarrollar las presiones mayores para “ordenar” el esquema totalmente desestructurado que exhibe el Estado en esta materia:

- Con relación a los acuerdos y convenios entre Estado, empresas y comunidades, es importante que este cumpla un rol protagónico en su formalización, así como en el desarrollo de mecanismos que garanticen la comunicación permanente y la transparencia en el seguimiento de los compromisos establecidos. Dichos acuerdos deberán contar con plazos e identificación de recursos para su ejecución acordes a las posibilidades de las partes.
- La prevención y transformación de conflictos requiere de un sistema que dirija y articule a sectores y niveles de gobierno, por lo menos hasta el nivel provincial en un mediano plazo; la construcción efectiva de “mapas de poder” confiables en cada uno de los territorios; y el desarrollo de un sistema de alertas a nivel provincial o a través de la Defensoría del Pueblo.
- El canon y regalías mineras deben ser mejor canalizados a través de (i) proyectos productivos mediante mecanismos formalmente establecidos y controlados como Procompite; (ii) acciones para la mejora de la gestión municipal a través del desarrollo de capacidades y el apoyo gerencial; (iii) establecimiento de mecanismos de vigilancia ciudadana de obras; (iv) establecimiento de fondos de ahorro o fideicomisos con los excedentes del canon.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Gustavo. (2014). "El canon para las regiones. ¿Hacia un nuevo escenario?". En: Más a la derecha Comandante. Eduardo Toche (compilador). Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Ballón, Eduardo. (2016). "Las mesas de diálogo de la ONDS". Informe de Consultoría PNUD-ONDS. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.
- Ballón, Eduardo. (2017). "Las elecciones regionales 2018". Documento de Trabajo. Lima: DESCO.
- Barrantes, Roxana, Patricia Zárate y Anahí Durand. (2005). *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Burneo de la Rocha, María Luisa y Anahí Chaparro Ortiz de Zevallos. (2010). "Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay". En: *Anthropologica*. Año XXVIII, N° 28, Suplemento 1, pp. 85-11. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Castellares, Renzo y Morgane Fouch. (2017). "Determinantes de los conflictos sociales en zonas de producción minera". Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
- Claverías, Ricardo. (2008). *Desarrollo territorial y nueva ruralidad en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- CooperAcción. (2018). "Estudio sobre la formación de opinión pública en el corredor minero del Sur Andino". Lima.
- Damonte, Gerardo. (2010). "Minería y política: la recreación de luchas campesinas en dos comunidades andinas". En: *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Anthony Bebbington (editor). Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) e IEP.
- Damonte, Gerardo y Manuel Glave. (2016). *Industrias extractivas y desarrollo territorial rural en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Dargent, Eduardo. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.
- Defensoría del Pueblo. (2017). "El valor del diálogo. Informe defensorial". Lima.
- Diez, Alejandro. (2001). "Organizaciones e integración en el campo peruano". En: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Norma Giarraca (compiladora). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Echave, José de. (2018). *Diez años de minería en el Perú: 2008-2017*. Lima: CooperAcción.
- Echave, José de, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard y Martín Tanaka (editores). (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- Ganoza Durant, Carlos y Andrea Stiglich Watson. (2015). *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Planeta Editores.
- Ghezzi, Piero y José Gallardo. (2013). *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la PUCP.
- Grompone, Romeo y Martín Tanaka. (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas en el Perú actual*. Lima: IEP.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). "Al final de una década de boom, ¿qué le dejó la minería al Perú? Balance 2004-2014". Lima: GPC y ProParticipación.
- Hausmann, Ricardo, César Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jiménez, Alexander Simoes y Muhammed Yildirim. (2011). *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Puritan Press.
- Instituto Peruano de Economía. (2012). *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).
- Machado, Roberto. (2014). *Cambio climático e industrias extractivas en el Perú*. Lima: CooperAcción y OXFAM.
- Macroconsult. (2012). *Impacto económico de la minería en el Perú*. Lima: SNMPE.

- Mendoza, Armando, Silvia Passuni y José de Echave. (2014). *La minería en el sur andino: el caso de Apurímac*. Lima: CooperAcción y OXFAM.
- Mendoza, Iván. (2016). *Sistematización de la experiencia de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad 2012-2016*. Lima: Consultoría PNUD-ONDS.
- Muñoz, Paula y Andrea García. (2011). "Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos". En: *PerúDebate. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Año 1, N° 1, pp. 8-17. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.
- OECD. (2016). *Territorial Reviews: Perú 2016*. Paris: OECD Publishing.
- ONDS. (2014). "Manual de Gestión para la Capacitación para el Diálogo. Módulo 1: El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos". Lima: ONDS y PCM.
- Ormachea, Iván, Javier Caravedo, Gustavo Moreno y César Bedoya. (2014). *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: ProDiálogo.
- Panfichi, Aldo y Juan Dolores. (2016). "La representación electoral subnacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política?". En: *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. Fernando Mayorga (compilador). La Paz: Plural Editores.
- Paredes, Maritza. (2016). "Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales". Lima: Natural Resource Governance Institute.
- PNUD. (2014). "Canon y desarrollo humano en el Perú. Análisis del efecto de las transferencias 2007-2012 entre los gobiernos distritales y provinciales receptores" (borrador). Lima: PNUD.
- PNUD. (2016). "Hacia una visión para el sector minero peruano 2030" (borrador). Lima: PNUD.
- Pozo Loayza, César del y Valerio Paucarmayta Tacuri. (2015). "Impacto de la minería en la producción agropecuaria en el Perú, impactos heterogéneos y determinación de los canales de transmisión". Lima: Centro Bartolomé de las Casas (CBC) y CIES.
- Remy, María Isabel. (2010). "Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". En: *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*. Año 4, N° 3 (julio). Lima: IEP. Disponible en: http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=946 ISSN 2076-7722
- Robles Mendoza, Román. (2003). "Efectos de la minería moderna en tres regiones del Perú". En: *Revista de Antropología. Cuarta Época*. Año 1, N° 1. Lima.
- Tanaka, Martín y Yamilé Guibert. (2011). "Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010". En: *PerúDebate. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Año 1, N° 1, pp. 18-28. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.
- Tello, Mario. (2015). "Eslabonamientos y generación de empleo de productos en industrias extractivas del Perú". Documento de Trabajo N° 421. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.
- Webb Duarte, Richard. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres (USMP).
- Zegarra Méndez, Eduardo, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes. (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima: GRADE y CIES.