

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

CUADERNO DE TRABAJO N° 43

**CUANDO EL DIÁLOGO ES PARTE DEL PROBLEMA
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS MESAS DE DIÁLOGO EN EL PERÚ:
EL CASO DEL CONFLICTO EN ESPINAR**

Lorena De la Puente Burlando

Agosto, 2017

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP



CUADERNO DE TRABAJO N° 43

Cuando el diálogo es parte del problema

La institucionalización de las Mesas de Diálogo en el Perú:
el caso del conflicto en Espinar

AUTORA:

LORENA DE LA PUENTE BURLANDO*

lorena.delapuenteburlando@gmail.com

Agosto, 2017

* Investigadora para el Natural Resource Governance Institute y docente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico. Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford (2016). Bachiller en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2013).

Lorena De la Puente Burlando

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Ciencias Sociales, 2017
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300
dptoccss@pucp.edu.pe

Lorena De la Puente Burlando

Cuando el diálogo es parte del problema

La institucionalización de las Mesas de Diálogo en el Perú:
el caso del conflicto en Espinar

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2017

Diseño y diagramación: **K&J Soluciones Gráficas** de Elit León Atauqui
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima
Teléfono: 657-1260
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición digital, Agosto 2017

Publicación disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>

ISBN: 978-612-4320-24-8

Contenido

Agradecimientos.....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	7
Metodología.....	9
2. LA PARTICIPACIÓN COSMÉTICA EN ESPINAR.....	11
3. RETOS PARA LA REPRESENTATIVIDAD SOCIAL Y CAMPESINA EN UN CONTEXTO HOSTIL	16
4. EL USO DE LENGUAJES TÉCNICOS Y LA FALTA DE ACUERDOS	23
5. METODOLOGÍAS EXCLUYENTES Y LA REPRODUCCIÓN DE LA DOMINACIÓN.....	33
6. CONCLUSIONES.....	39
Siglas y Acrónimos	41
Referencias	42
NOTICIAS.....	48

Agradecimientos

La presente investigación ha sido posible gracias al Grupo Interdisciplinario de Investigación en Conflictos y Desigualdades Sociales (GICO) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.¹ Gracias al apoyo tanto financiero como académico de GICO, fui capaz de realizar un trabajo de campo en noviembre del 2013 en la provincia de Espinar y un proceso de rastreo los dos años siguientes. Bajo la dirección de Narda Henríquez, GICO se ha caracterizado por apoyar a estudiantes de pregrado y sus investigaciones desde el año 2009 cuando inició como un Grupo de Trabajo dentro del Departamento de Ciencias Sociales. Somos muchos los que a ella y al resto de los miembros de GICO, les debemos nuestro inicio como profesionales y la oportunidad de explorar la realidad social del Perú como científicos sociales. Particularmente la persona que me asesoró a lo largo del proceso fue Maritza Paredes. A ambas, gracias por apoyarme de modo paciente en muchas y diversas maneras.

1 Website: <http://investigacion.pucp.edu.pe/grupos/gico/>

“...el sector extractivo siempre ha estado vinculado con violaciones a los derechos fundamentales de las personas en sus áreas de influencia.”

(Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Presidencia del Consejo de Ministros, 2016: 17)



Sector Pacpacco, Comunidad Campesina Alto Huancané, Espinar (2015).

1. Introducción

La creación de espacios de participación ciudadana no garantiza por su mera existencia una mejora de la gobernanza de los territorios y la sociedad. El caso de la Mesa de Diálogo de Espinar para regular la presencia de la actividad minera en la provincia alto-andina del Cusco es un ejemplo de cómo los espacios participativos pueden servir para reproducir estructuras de dominación.

El caso de la Mesa de Diálogo de Espinar (2012-2013) sentó en un mismo espacio participativo a decenas de funcionarios públicos, miembros de la compañía minera, sociedad civil y comunidades campesinas. La mesa en Espinar se considera un caso exitoso de diálogo pues se lograron aprobar nuevas medidas de fiscalización medio-ambiental a través del involucramiento de la población. Sin embargo, los acuerdos finales no fueron reconocidos por sectores de la sociedad civil, alegando que la interpretación de la contaminación en la zona, su origen y magnitud había sido minimizado por el Estado. El caso abre preguntas en torno a la dinámica interna de la mesa de diálogo: cómo un espacio ampliamente participativo puede aún resultar insuficiente para responder a las demandas locales de gobernanza participativa.²

La discusión sobre los alcances efectivos de la participación ciudadana no es nueva (Baiocchi & Ganuza 2014). Por el contrario, tanto los gobiernos como la academia continúan preguntándose por cómo mejorar la performance de los Estados en el mundo a través de un involucramiento directo de la sociedad civil (Altschuler & Corrales 2013). El presente texto busca trabajar estas reflexiones para las mesas de diálogo en el Perú. Primordialmente usadas para la gestión de la actividad extractiva en el país.

En lo que sigue se argumentará cómo en la Mesa de Diálogo en Espinar (y su Grupo de Trabajo de Medio Ambiente en particular) los ciudadanos participaron buscando la posibilidad de ejercer influencia en el diseño de las políticas y prácticas en torno a la presencia de la minería en la provincia. Sin embargo, la efectividad de la participación de la población para ejercer tal influencia continúa siendo objeto de debate. Si bien es innegable que la Mesa de Diálogo de Espinar alcanzó niveles de participación poco comunes en el país, los acuerdos no fueron aceptados por la población quienes identificaron problemas en la dinámica del diálogo (Banco Mundial 2016, Unzaga, Zeisser & Schaeffer 2016).

La participación ciudadana suele imaginarse como un espacio innovador que supera las diferencias entre actores al crear un ambiente neutro de negociación.

² Para una descripción reciente de las causas y productos de la mesa de diálogo revisar Unzaga, Zeisser & Schaeffer (2016) y Zeisser (2012).

Sin embargo, la realidad da cuenta que la participación ciudadana como estrategia de gobernanza se caracteriza por la competencia entre ciudadanos y funcionarios públicos (Gaventa 2004). La principal fuente de disputa radica en que se busca una distribución distinta del poder político, los recursos y la toma de decisión, poder que tradicionalmente está concentrado en el Estado (Fung & Wright 2001, Kothari & Cooke 2001).

Particularmente los espacios de diálogo como la mesa en Espinar se desarrollan sobre tensiones a causa del principio latente de la gobernanza participativa: compartir poder político con actores no-gubernamentales (Altschuler & Corrales 2013). Por ello la implementación efectiva de la gobernanza participativa en mesas de diálogo puede ser objeto de pugna de parte de quienes desean preservar la distribución de poder tradicional y ven con reservas el involucramiento de la sociedad civil (Gaventa 2004, Peters 2012).

Considerando la aprobación de acuerdos que no contaban con el visto bueno de la sociedad civil no sería posible caracterizar a la mesa de diálogo en Espinar como un caso de gobernanza participativa. Por el contrario, gracias a que los mecanismos detrás de la dinámica de la mesa reprodujeron relaciones de poder asimétricas entre los funcionarios públicos y la sociedad civil, es más prudente comprender a la mesa de diálogo como un ejemplo de “participación cosmética”.

La participación cosmética es la promesa incumplida de la gobernanza participativa, proceso que se invisibiliza a causa de la realización misma del proceso participativo. Involucrar cosméticamente a la sociedad civil en espacios deliberativos paradójicamente legitimaría la distribución de poder previa que motivó conflictos.

Por un lado, los espacios de participación reconocen discursivamente el derecho de la sociedad civil a estar involucrada en espacios deliberativos. Así, la sociedad civil participa de espacios como las mesas de diálogo creyendo que podrá ejercer influencia. Esta creencia está basada en el discurso formal que crea los espacios deliberativos (como las normas o decretos en el caso de Espinar).

Sin embargo, los actores con mayor poder mediante la delimitación de los criterios de participación controlan la capacidad de influencia de la población. Este control no tiene que ser necesariamente planeado o diseñado. Es la falta de predisposición desde el Estado a entender la necesidad de compartir poder político con la sociedad civil lo que genera la reproducción de las asimetrías entre los actores involucrados. Esta falta de predisposición estaría condicionada por los intereses que motivan al Estado a participar de la mesa de diálogo. En el caso de Espinar el interés del Estado estaría concentrado en la necesidad de preservar los niveles de producción minera en la provincia.

El proceso de control no es explícito. Por el contrario, es invisible para los ciudadanos por tratarse de prácticas circunscritas en la cotidianidad de la interacción durante el desarrollo de la participación. La manera como se vota, quiénes deben estar presentes, qué términos y lenguaje se utiliza para tomar decisiones, etc son ejemplos de las metodologías que impactan sobre la capacidad de participación social. En el Perú la normativa en torno a estas metodologías continúa siendo general, dejando abierto un espacio de pugna política por cómo sobrellevar los espacios de diálogo. Así, si bien se producen espacios como las mesas no se estarían generando canales suficientes para que la población se involucre en igualdad de condiciones.

Existen complejas consecuencias institucionales al promover espacios de participación cosméticos. A través de la participación la población se vuelve una especie de cómplice de mecanismos que hacen poco por incorporar las agendas locales y mucho por preservar las maneras previas de hacer política que motivaron la aparición de conflictos inicialmente. El mayor riesgo de promover espacios participativos llamándolos bajo la etiqueta de la gobernanza, pero finalmente implementar mecanismos de participación cosmética es la frustración de la población y el agotamiento de vías institucionales para solucionar problemas políticos y sociales.

En lo que sigue la sección 2 explica las diferencias entre gobernanza participativa y lo que se propone como la participación cosmética. La sección 3 y 4 explora el impacto de la falta de normativas inclusivas. Primero evaluando cómo la sociedad civil no contó con una representación efectiva dentro de la mesa de diálogo debido a una sub-representación de las comunidades campesinas y a la sobre carga de dirigentes sociales principalmente urbanos en un contexto de criminalización de la protesta social. Segundo a través de cuáles eran las demandas socio-ambientales y cómo el uso de un lenguaje técnico dificultó la capacidad de influencia de la población local en el debate, generando el rechazo de los acuerdos finales. La sección 5 busca entender el rol que jugó la falta de una normativa incluyente para permitir una participación cosmética y reflexiona sobre las consecuencias institucionales de reproducir espacios de participación de este tipo. La sección 6 culmina con las conclusiones y preguntas pendientes.

Metodología

La presente investigación ha sido realizada en base a un estudio de caso. El trabajo de campo se realizó en octubre del 2013 en el marco del proyecto “Participación Política Indígena en Espacios Locales”.³ Se realizaron un total de 15 entrevistas semi-estructuradas a actores clave: 06 a funcionarios públicos del gobierno central y local (incluyendo la Defensoría del Pueblo), 04 a dirigentes sociales y campesinos, 04 a miembros de ONG’s vinculadas al caso y a la creación de espacios de diálogo y 01 a un representante de la compañía minera Antapaccay.⁴ A diferencia de otros espacios similares, la mesa en Espinar contó con una importante atención mediática y disposición desde el Gobierno Central por impulsarla. Así, podemos entender a esta mesa como un tipo ideal de espacio de diálogo: contó con recursos humanos, económicos y voluntad política para impulsarlo. Al ser la Mesa de Diálogo de Espinar un hito reciente en la historia de los procesos de diálogo en el Perú, resulta una oportunidad ideal para explorar los límites de la promesa de la participación.

3 El proyecto fue dirigido por Maritza Paredes (PUCP) y auspiciado por el Jurado Nacional de Elecciones e Idea Internacional. El producto de la investigación fue el libro “Representación Política Indígena. Un análisis comparativo subnacional” del Instituto de Estudios Peruanos.

4 El trato de los testimonios en el presente texto es anónimo. Si se desea conocer más sobre las entrevistas contactarse con la autora a lorena.delapuenteburlando@gmail.com.

2. La Participación Cosmética en Espinar

El principio de la gobernanza participativa ofrece a la sociedad civil la opción de ejercer poder e influencia que tradicionalmente está concentrado en el Estado (Baiocchi & Ganuza 2014). Así, Espacios participativos como la Mesa de Diálogo en Espinar son creados (o reconocidos) por el Estado con el fin de que los acuerdos se vuelvan obligaciones públicas que contribuyan a superar brechas en las labores de los Estados (Peters 2012).⁵

La Mesa de Diálogo en Espinar (y el Grupo de Trabajo de Medio Ambiente en particular) fue un intento enmarcado discursiva y formalmente como un espacio de gobernanza participativa. En sus documentos fundacionales generados desde la Presidencia del Consejo de Ministros aseguró tener como fin resguardar la participación de los espinarenses para responder a las demandas socio-ambientales de la población.⁶

El Grupo de Trabajo de Medio Ambiente operó como un espacio de participación con el fin de superar brechas específicas del rendimiento del Estado. Particularmente las capacidades locales en fiscalización ambiental y una pronta solución a la contaminación existente en el medio ambiente afectando la salud de los espinarenses. Se argumentaba desde la sociedad civil que la presencia de la minería había incentivado la muerte de animales y afectado seriamente la salud de las personas.⁷

Las problemáticas que abordó el Grupo de Trabajo no son particulares de Espinar, sino que se enmarcan en el debate nacional en torno a los conflictos socio-ambientales y la gobernanza de las industrias extractivas. Debate que precisamente incentivó la aparición de mecanismos participativos (GPC 2015, Lopez 2015, Haarstad 2012).

La superposición de operaciones y concesiones mineras y energéticas sobre territorio comunales ha sido una causa importante para que la sociedad civil en Perú y en Espinar demanden mecanismos de gobernanza participativa para regular al sector extractivo (Bebbington & Bebbington 2012, Banco Mundial 2015). Las industrias extractivas se han encontrado en el centro de la discusión desde que la actividad minera y energética incrementó su intensidad operativa desde el año 2003. Precisamente cuando se reactiva el conflicto socio-ambiental en Espinar en

5 El ejemplo más conocido son los espacios de presupuesto participativo: se toman decisiones con organizaciones y actores de la sociedad civil para orientar el gasto público (Baiocchi & Ganuza 2014).

6 El componente socio-ambiental fue uno de tres temas que cubrió la mesa. En el mismo nivel se ubicaron los sub-grupos de Desarrollo y Responsabilidad Social.

7 En la sección 5 se detallará el componente socio-ambiental.

el 2012 el Perú se encontraba inmerso en un contexto donde mientras las industrias extractivas se expandían, ciertas brechas continuaban ahondándose entre las expectativas de las poblaciones locales y los resultados concretos de la extracción, incentivando la aparición de conflictos (Lopez 2015, ONDS 2016).

El Estado peruano ha tenido diferentes maneras de comprender la participación ciudadana y de allí que también cómo concibe el rol de la sociedad civil en respuesta a la conflictividad socio-ambiental. Inicialmente, el diálogo era comprendido como una oportunidad para establecer la negociación directa frente a actores desinformados: las mesas se creaban de modo posterior a la explosión de conflictos (Paredes & De la Puente 2014). A principios de la década pasada el Estado se encargó de actuar reactiva y violentamente sin institucionalizar espacios que fueran capaces de responder a la creciente conflictividad social (Paredes & De la Puente 2017, ONDS-PCM 2014). Como resultado, cientos de conflictos socio ambientales se han desarrollado en el Perú y su represión se han traducido en cientos de heridos, detenidos y también 131 pérdidas humanas entre el 2006 y el 2015 (Global Witness 2014, La República 2015, Nuñez et al. 2016).⁸

Con el paso de los años y particularmente desde el año 2012, el Estado formalmente reconoció la necesidad de incorporar el aporte de la sociedad civil local para mejorar la gobernanza de las industrias extractivas (ONDS-PCM 2014). Tras el cambio de gobierno en el 2011 se decidió adoptar una postura preventiva y transformadora dándole más recursos y capacidades al Poder Ejecutivo con la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS 2013).⁹

Adicionalmente a un contexto nacional donde crecientemente se aceptaban mecanismos de gobernanza participativa, la historia reciente de Espinar se había caracterizado por crear espacios participativos de gobernanza ambiental (Camacho & Lossio 2007, De Echave 2005). Desde inicios de la década del 2000 la sociedad civil empujó a la fundación de espacios de diálogo permanentes y convenios con las empresas mineras para compartir los beneficios de la extracción y regular la fiscalización medio-ambiental.¹⁰ El ex alcalde de la provincia recuerda que “todos los procesos de diálogo han sido impulso de la propia dinámica del pueblo”.

8 Esta cifra aumentaría considerando que al 2017 se contabilizaban 70 muertos desde el 2012 (WRadio, 2017).

9 Hoy la ONDS ha pasado a formar parte del Viceministerio de Gestión del Territorio.

10 Espinar ha sido un caso distintivo para el contexto tanto nacional como internacional. La mesa de diálogo del año 2002 se convirtió en un caso ejemplo de la posibilidad para una empresa multinacional a involucrarse en espacios de participación con las poblaciones locales de su área de influencia (De Echave et. Al, 2005, Camacho & Lossio 2007).

Particularmente en el aspecto socio-ambiental, los mecanismos participativos de inicios de los 2000 en Espinar lograron que tanto el Estado a través del MINEM con OSINERGIM, CENSOPAS y el OEFA, como las compañías titulares de la mina Tintaya, realizaran diversos monitoreos ambientales (algunos participativos) a lo largo de los años (Chavez 2013, Rojas & Leiva 2012). En el año 2002 que se creó un Comité de Vigilancia Ambiental, planificando monitoreos ambientales periódico. Posteriormente en el 2005 se acordaron compromisos en esta línea como instalar un Comité de Vigilancia Ambiental Conjunto (Banco Mundial 2015).

Sin embargo, a pesar de los innovadores esfuerzos por disminuir las brechas y transformar la relación entre las empresas extractivas con las poblaciones locales afectadas, los avances logrados desde el 2002 resultaron no sentar las bases para institucionalizar un proceso de largo plazo. A medida que pasaron los años, los espacios de participación dejaron cumplir con sus objetivos: las reuniones se volvían cada vez menos frecuentes, teniendo muchas dificultades para continuar involucrando a la población y por cumplir con las fechas esperadas para los estudios medio-ambientales. El resultado ha sido no sólo la reactivación del conflicto tanto en el 2005 como en el 2012, sino también la continuidad de las demandas medio-ambientales (Zeisser 2015, Banco Mundial 2015).

De esta forma, en el año 2012 la Mesa de Diálogo de Espinar se creó tanto en un contexto de una renovada disposición del Estado Central hacia el diálogo y una sociedad civil local con experiencia en espacios participativos que tenía renovadas demandas socio-ambientales. Gracias a esto, el diálogo encontró una oportunidad viable para desarrollarse.

Sin embargo, los resultados de la Mesa de Diálogo de Espinar no fueron satisfactorios y las demandas socio-ambientales continúan vigentes (Flores, Zeisser & Schaeffer, 2016). Si bien la mesa culminó con un acuerdo firmado, no fue posible hablar de un consenso sobre los resultados del Informe Final, particularmente los medio-ambientales. Cuando se presentó el Informe Final, sectores de la sociedad civil espinareense respaldada por la Municipalidad Provincial, presentó una serie de observaciones y críticas que exigían la revisión de sus conclusiones (Zeisser 2015). Como se trabajará en la sección 4 y 5 entre los puntos más resaltantes estuvo la negativa a aceptar los resultados del Monitoreo Ambiental Participativo. La sociedad civil afirmaba que los estudios no fueron representativos y que la interpretación de los mismos había sido parcial (y hasta errónea). Mientras que el Estado aseguraba que sólo existían menos de 3% de “puntos críticos de contaminación”, la sociedad civil argumentó que éstos sobrepasaban el 50% de los puntos estudiados tanto de aire y agua como de tierra.

De la promesa a la realidad: la participación cosmética

La gobernanza participativa no es un espacio neutro de encuentro entre actores: se caracteriza por el conflicto entre ciudadanos y funcionarios públicos al buscar una distribución distinta del poder político, los recursos y la toma de decisión. En el caso de Espinar la implementación efectiva de la gobernanza participativa a través de la mesa de diálogo fue objeto de pugna de parte de quienes deseaban preservar la distribución de poder tradicional, transformando el involucramiento de la población en un ejercicio de participación cosmética.

La participación cosmética se construyó en Espinar a través de la cotidianeidad de la dinámica de la mesa donde se reprodujeron de modo invisible relaciones de poder asimétricas entre los funcionarios públicos y la sociedad civil. Así, la creación por sí misma de espacios participativos no es condición suficiente para asegurar la gobernanza, y por el contrario puede servir para reproducir asimetrías de poder (Gaventa 2004).

En las siguientes secciones se detalla cómo Espinar fue ejemplo de dos condiciones institucionales que caracterizarían a las mesas de diálogo en el Perú y que permiten la reproducción de la participación cosmética: la falta de representatividad y de inclusión efectiva de los conocimientos de la población. Los vacíos institucionales para regular la participación conllevaron a una sub-representación de los intereses campesinos limitando la coordinación con las bases y sus intereses, y a una sobrecarga de dirigentes urbanos con la limitación subsecuente de su voz y la tecnificación del lenguaje para tomar decisiones.

Se argumentará cómo a través de la delimitación de los criterios de participación es posible controlar la capacidad de influencia de la población. Por un lado, existen en el Perú normas que promueven la participación. Pero éstas guías hacen poco por proveer de metodologías incluyentes. En el caso de Espinar, si bien se tomaron acuerdos para regular el funcionamiento de la mesa de diálogo, estos acuerdos fueron de carácter general y resultaron insuficientes para disminuir las relaciones de poder en una mesa que tuvo decenas de reuniones a lo largo de más de un año de trabajo.

Entender a los mecanismos participativos como espacios donde se pugna poder político ayuda a comprender por qué la mesa de diálogo en Espinar fracasó en alcanzar un acuerdo donde todos los actores se vieran reconocidos. Por un lado, estaban los ciudadanos que buscan un cambio en la orientación de las políticas públicas. En nuestro caso específico, los mecanismos de gestión medio-ambiental. Al mismo tiempo, estaban los funcionarios públicos responsables por tales políticas. Ambos tipos de actores pueden entender un mismo fenómeno (gestión medio-

ambiental) como más o menos eficiente, estando más o menos cercano a sus intereses. La diferencia radica en que cuando ambos tipos de actores interactúan, unos pueden tener mayores o menores capacidades de resguardar sus intereses. El Estado peruano no podía arriesgar el retraso de las operaciones en la mina Tintaya pues como se trabajará el sur andino tiene un enorme potencial minero, siendo Espinar una zona particularmente rentable.

La reproducción de las asimetrías de poder es invisible para los involucrados en la participación. Es sólo a través de los resultados de los procesos de diálogo que la población cae en cuenta que en algún momento no estuvieron “a la altura de la situación”: no se reconocen en los acuerdos ni en las estrategias y, sin embargo, fueron parte de un proceso de diálogo.

Los mecanismos de control son invisibles para los ciudadanos que participan de espacios como las mesas de diálogo por tratarse de prácticas circunscritas en la cotidianidad de la interacción durante el desarrollo de la participación. Después de todo, la sociedad civil participa de espacios como la Mesa de Diálogo de Espinar creyendo que podrá ejercer influencia. Esta creencia está basada en el discurso formal que crea los espacios deliberativos (como las normas o decretos en el caso de Espinar). Este discurso afirma que los espacios de participación trabajarán hacia una gobernanza participativa. Sin embargo, en el proceso se construye una participación cosmética.

Las repercusiones políticas de la institucionalización de espacios participativos “cosméticos” podría dar pie a mayores conflictos tras el agotamiento de canales institucionales para gestionar demandas locales. En un país donde se continúa apostando por un modelo productivo extractivista de recursos minerales y energéticos, la pregunta por el involucramiento efectivo de la población local continúa abierta y con la tarea pendiente de mediar la convivencia sostenible entre la sociedad civil, el medio ambiente y las industrias extractivas en el Perú.

3. Retos para la representatividad social y campesina en un contexto hostil

La creación de la Mesa de Diálogo de Espinar contempló de modo importante incluir a la sociedad civil. Se previó que representantes sociales y campesinos formaran parte de cada comisión y se eligió a la Municipalidad Provincial de Espinar y al Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar como sus representantes en las esferas más altas de la representación. Sin embargo, no existían guías metodológicas para resguardar durante el proceso participativo la continuidad de los representantes. Sólo importaba que quien pudiera estar presente lo estuviera siempre y cuando las bases las y los reconocieran como sus dirigentes. Como resultado sucedió una sub-representación de las comunidades campesinas al tener ellos que rotar sistemáticamente de representantes y una sobre carga a los pocos dirigentes sociales disponibles (y en capacidad) de asumir el proceso de diálogo. Todo en el marco de un contexto hostil marcado por la criminalización de la protesta social.

La presencia de sociedad civil

Considerando los resultados formales de la Mesa de Diálogo en Espinar sonaría contradictorio afirmar que no se alcanzó una importante representación de los intereses locales: de la mesa participaron 170 funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, 30 miembros de la compañía minera, 40 representantes de organizaciones de la sociedad civil y cerca de 100 miembros de comunidades campesinas durante 18 meses de funcionamiento. Es decir, 1600 días/hombre, distribuidas entre 70 reuniones y más de 300 participantes en los diferentes sub-grupos de trabajo (Zeisser 2015). Con ello, el esfuerzo por construir un espacio de gobernanza participativa debería ser evidente.

El perfil y la cantidad de los participantes de la sociedad civil sería un punto fundamental para considerar a la Mesa de Diálogo de Espinar como un espacio participativo innovador (Zeisser 2015). En primer lugar, los representantes campesinos fueron quienes más participaron. En total 29 comunidades campesinas fueron representadas dentro de la mesa. Su entidad más poderosa, la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE) también se hizo presente con sus principales dirigentes. En número de participantes, el Gobierno nacional significó la segunda fuerza. De ellos, 24 provenían del MINAM, convirtiendo al sector Ambiente en el más activo dentro de la mesa.¹¹ Las municipalidades y el gobierno

¹¹ Se definió que el Ministro del MINAM sería el representante del Estado Nacional en la Presidencia Colegiada, la entidad más poderosa dentro de la Mesa de Diálogo de Espinar.

regional completan una presencia del Estado que significó casi el 50% del total de participantes. La compañía minera tuvo una presencia de menos del 10%. Las organizaciones sociales de la provincia, principalmente el FUDIE, tuvieron una representación proporcionalmente similar.¹² La tabla 1 muestra los roles asignados en las diferentes instancias de la mesa y el gráfico 1 la proporción de los participantes.

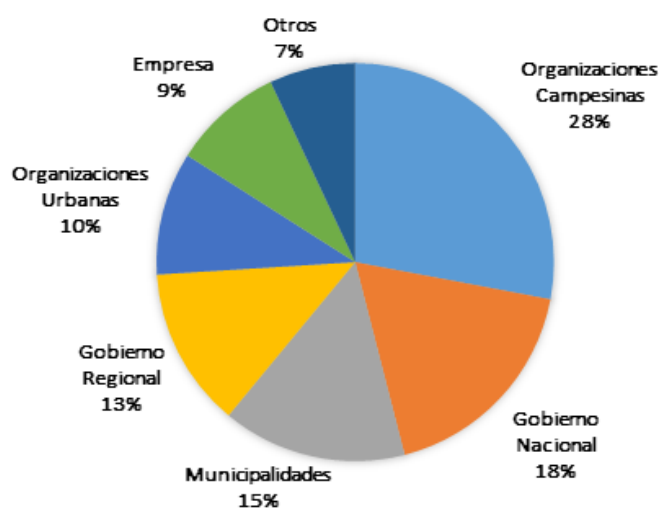
Tabla 1: Miembros de la Mesa de Diálogo de Espinar (2012-2013)

Instancia	Nacional	Regional	Local
Presidencia Colegiada	Ministro del MINAM	Presidente GORECUS	Alcalde MPE
Secretaría Técnica	MINAM; MINEM	GORECUS	MPE; FUDIE; Xstrata S.A.
Subgrupos			
<i>Medio Ambiente</i>	MINAM (coordinador) OAAS, OEFA, INGEMMET, MINSA, DGCA, DIGESA, ANA	Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, DIRESA	Estado Local y Estado Central (ámbito local): MPE; Municipalidades Distritales; MINAGRI; MINSA; MINEDU; Defensoría del Pueblo Organizaciones Campesinas: FUCEA; Comunidades Campesinas Organizaciones Urbanas: FUDIE; FUJEK; Gremios; ONG's; CooperAcción; Derechos Humanos sin Fronteras. Empresa: Fundación Tintaya
<i>Responsabilidad Social</i>	MINEM (coordinador) OGGS, MINAM.	Gerencia de Desarrollo Social, Subgerencia de Comunidades Andinas Amazónicas	
<i>Desarrollo y Producción</i>	MINAGRI – DGCA (Coordinador); ANA; PSI; MVCS; SENASA	Gerencia de Desarrollo Económico (Coordinador)	

Fuente: Zeisser (2015).

¹² Las organizaciones urbanas también están compuestas por la Asociación de Urbanizaciones Populares y Pueblos Jóvenes de Espinar, el Sindicato Único de Comerciantes del Mercado Central de Espinar y el Frente Único de Transportistas y Choferes de Espinar. Ellas tuvieron una participación particularmente activa de los Sub-Grupos de Desarrollo y Responsabilidad Social.

Gráfico 1: Perfil de los Participantes de la MDE



Fuente: Zeisser 2015.

El aspecto socio-ambiental fue reconocido como un eje importante a través de la creación de un sub-grupo de trabajo específico “Medio Ambiente, Desarrollo y Responsabilidad Social”. El objetivo del sub-grupo de trabajo fue evaluar los impactos de la mina sobre en el medio ambiente y la salud de la población (Zeisser 2015). Este sub-grupo estuvo coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente (MINAM) y contó con la participación de los ministerios de agricultura, salud y energía y minas para realizar estudios ambientales y sanitarios.¹³

Si bien los números no mientan y cientos de personas de la sociedad civil de tanto zonas urbanas como rurales fueron involucradas en la Mesa de Diálogo de Espinar, la calidad de la representación es debatible por dos razones. En primer lugar, sucedió una sobre carga de los dirigentes sociales que consistió en la centralización de roles en pocas personas. En segundo lugar, sucedió una sub-representación de la población campesina pues los participantes tuvieron que constantemente ser cambiados para lograr cubrir la demanda de la Mesa de Diálogo a lo largo de año y medio. Así, la primera barrera disminuyó la capacidad de participar de los dirigentes mejor preparados, mientras que la segunda frustró la continuidad de la representación campesina tradicionalmente menos visible que sus contrapartes urbanas.

¹³ Particularmente el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) se encargaron de realizar un estudio ambiental. La Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) realizaron un estudio sanitario. También participaron actores regionales como la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente y la DIRESA.

Sobre carga de dirigentes sociales

La sobre-carga a dirigentes sociales consistió en una centralización de roles y funciones en pocos miembros de los sub grupos de trabajo. Por diseño, a diferencia de la representación pública donde se seleccionaban a funcionarios de distintas oficinas para cada sub grupo de trabajo, la sociedad civil tenía que distribuirse entre cada uno de ellos del mejor modo posible. Para los funcionarios públicos era parte de su trabajo, pero para los representantes locales fue un esfuerzo individual. Recordemos que los funcionarios públicos significaron cerca del 50% del total de participantes mientras que los dirigentes sociales el 10%. En la práctica esto significó que muchas veces, un mismo dirigente asumió cargos distintos pero simultáneos dentro de la Mesa de Diálogo de Espinar.

El Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE) fue una organización que asumió diversas tareas en la mesa de diálogo.¹⁴ El resultado fue una fuerte carga para sus representantes. Concretamente, sólo cuatro dirigentes del FUDIE participaron a lo largo de la vida de la mesa: el presidente, vicepresidente, secretario de prensa y el secretario de medio ambiente.

Específicamente para el sub grupo de medio ambiente el principal miembro fue el secretario medio ambiental. Sin embargo, en un punto este dirigente tuvo que asumir más responsabilidades de las inicialmente asignadas. Como explica: “en cada uno (de los sub grupos de trabajo) designaron a miembros de FUDIE. Pero (ellos) abandonaron los cargos porque el trabajo era diario, permanente (...) Como yo era parte de Secretaria Técnica asumí los tres (cargos para cada sub grupo)”. Considerando que ser parte de la Secretaría Técnica implicaba el puesto más poderoso para representar los intereses sociales dentro de la Mesa de Diálogo de Espinar, es posible imaginar lo extenuante que fue la carga para el secretario ambiental del FUDIE.

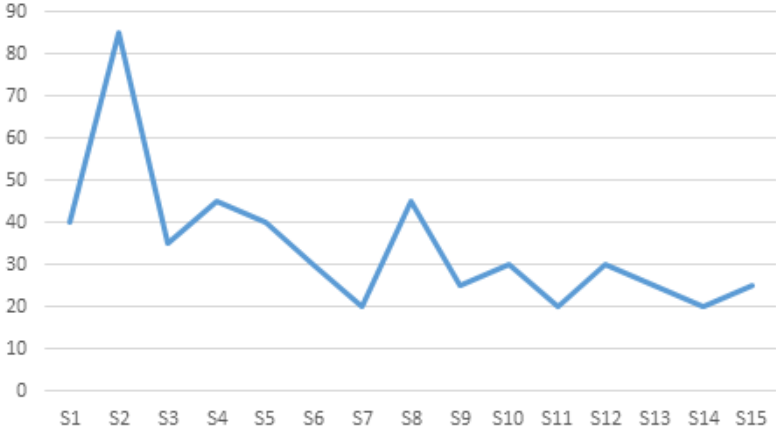
El gráfico 2 muestra la evolución de los asistentes a las sesiones del sub grupo de medio ambiente. En él se puede apreciar cómo existe una tendencia a la baja en la cantidad de participantes mientras se extiende el número de sesiones. La demanda por una participación constante no era posible de ser sostenida: se pasó de picos de 45 (e incluso más de 80) participantes a un promedio de 30 participantes por sesión. De ellos, fue sólo una persona la principal encargada de representar los

¹⁴ El FUDIE es una organización que agrupa al resto de organizaciones sociales urbanas de la provincia. Sin embargo, son pocos los miembros mismos del FUDIE. Así su dirigencia es pequeña contando con una rotación de funciones con las organizaciones que representa.

intereses de la sociedad civil. El resto se distribuiría entre 10 entidades estatales y representantes campesinos.

Gráfico 2:

Asistentes a las sesiones del Sub-Grupo Medio Ambiente (2012-2013)



Fuente: Zeisser 2015.

Para un miembro de la empresa Xstrata la debilidad organizacional juega un rol clave para entender esta barrera para la representación efectiva: “los mismos representantes de la sociedad civil eran los que participaban de todas las mesas: era una dinámica de mucha sobre carga para (ellos), precisamente porque hay debilidad en las organizaciones sociales”. Esta observación es importante pues en el Perú no es posible ignorar el hecho de la escasa organización local para espacios políticos (Panfichi 2007). Sin embargo, Espinar es un caso particular en el país pues sí se cuenta con una importante tradición de representación política local (Paredes 2015). Adicionalmente y como se ha señalado antes, existía una tradición reciente en torno a espacios participativos de gestión minera en la provincia. A pesar de todo ello, la sobrecarga a los dirigentes de las organizaciones sociales como el FUDIE caracterizó la participación de la sociedad civil.

Sub representación de los campesinos

Los representantes de las comunidades campesinas fueron los miembros más numerosos de la Mesa de Diálogo de Espinar: el 28% con alrededor de 100 representantes de comunidades y cuencas.¹⁵ Sin embargo, los gruesos números

¹⁵ En Espinar existen 66 comunidades campesinas a nivel provincial. De ellas, 25 participaron en la Mesa de Diálogo. También estuvieron presentes las rondas campesinas y comités de regantes (Zeisser 2015)

ocultan una práctica de débil representatividad: los miembros de zonas campesinas tuvieron que constantemente rotar a sus representantes a causa de la longevidad de la mesa de diálogo y la sistematicidad de las reuniones.

La necesidad por la rotación radica en que los representantes de las cuencas y comunidades campesinas poseen aún más dificultades logísticas y de recursos para invertir tiempo en un proceso de diálogo. El presidente de la FUCAE explica: “pensamos que iba a durar 3 meses (la mesa de diálogo) pero se alargó bastante y nos llevó al cansancio. Muchos dirigentes no contamos con suficientes recursos económicos.”

Para Zeisser (2015: 62) la sub representación campesina es comprensible pues “participar en reuniones significaba, para el dirigente o representante comunal, dejar, por ejemplo, sus actividades productivas o las que generan ingresos económicos a sus familias. Compartir la representación permitía aliviar la carga de trabajo y responsabilidades; sin embargo, este hecho mermó la coordinación entre las organizaciones sociales y la posibilidad de una participación más efectiva”. Así, el impacto de la alta rotación de representantes está en la dificultad por continuar con un proceso coordinado de representación (y fiscalización de la representación). Es posible asumir que la agenda campesina encontró serias dificultades para plasmarse en propuestas concretas dentro de tanto la mesa de diálogo como en el Sub-Grupo de Medio Ambiente.

¿Representatividad en un contexto hostil?

Los intentos por lograr representatividad para la sociedad civil y población campesina sucedieron en un contexto contradictorio: por un lado, existía un discurso a favor de la participación donde la existencia misma de la mesa demostraba tal actitud del gobierno. Pero al mismo tiempo los representantes sociales y campesinos participaron en un ambiente hostil.

Paradójicamente, varios dirigentes participaron del diálogo conviviendo con las consecuencias de la criminalización de la protesta social en Espinar (IDL 2012a, 2012b, Zeisser 2015).¹⁶ Inicialmente sucedieron los conocidos enfrentamientos violentos y la declaración del Estado de Emergencia. Sin embargo, durante la vida de la mesa también sucedió el bloqueo de las cuentas de la municipalidad por parte del gobierno y los procesos penales contra dirigentes sociales y el alcalde

16 Para una revisión del caso de la criminalización de la protesta social en el Perú revisar IDL (2012a, 2012b).

provincial quien sin embargo fue un miembro activo del proceso de diálogo (Zeisser 2015). Un miembro del FUDIE recuerda: “todos hemos sido denunciados (...) yo tengo 7 denuncias penales”. Así el ambiente donde se desarrolló el diálogo no estuvo exento de contradicciones. Por un lado, estuvo el impulso desde el gobierno y la sociedad civil por crear un espacio de participación ciudadana. Pero al mismo tiempo que se les invitaba a dirigentes a participar se les enjuiciaba por el derecho a la protesta social.

La sobrecarga de los dirigentes sociales y la sub-representación de los intereses campesinos en un contexto hostil contribuyeron a un proceso de desgaste que debilitó la representación mermando las capacidades sociales de ejercer una participación efectiva en la mesa de diálogo. Si bien un 40% de los participantes de la mesa en Espinar provenían o de comunidades campesinas o de organizaciones sociales, resta ver cuántos de ellos fueron sobre-representados en la estadística o cuántos pudieron sostener el ritmo de las reuniones a lo largo de 18 meses.

Así, la representación social en la Mesa de Diálogo de Espinar se construyó en una sucesión de reuniones con débiles condiciones para promover un ejercicio de participación efectiva. En un mismo escenario confluían pocos dirigentes capacitados que acumulaban cada vez más responsabilidades. También estaban los comuneros quienes sistemáticamente necesitaban reemplazar a algún compañero o compañera para que asista a la reunión de la semana siguiente. Finalmente, para otros dirigentes la carga de los juicios los iba desincentivando de continuar sentándose frente a quienes los habían enjuiciado. Así el debilitamiento de la participación sucedió durante la cotidianeidad del proceso mismo, invisibilizando sus efectos para los afectados (Dagnino 2008). Todo lo cual, sin embargo, sucede dentro de un marco formalmente reconocido por el Estado: una mesa de diálogo.

4. El uso de lenguajes técnicos y la falta de acuerdos

La debilidad de la representación no fue la única barrera que enfrentaron los dirigentes sociales y campesinos para hacer escuchar sus demandas. En la búsqueda por negociar la nueva agenda socio-ambiental se abrió un espacio para disputar la interpretación de los resultados ambientales debido a la falta de data histórica sobre el comportamiento ambiental en la zona. Pero la sociedad civil no pudo hacer oír su voz pues se le dio prioridad al uso de un discurso técnico para orientar los debates. Así la sociedad civil necesitaba de un conocimiento experto que no poseía. En este debate desigual se le restó posibilidades de influir sobre la interpretación del origen y la magnitud de la contaminación, generando el rechazo de los acuerdos finales.

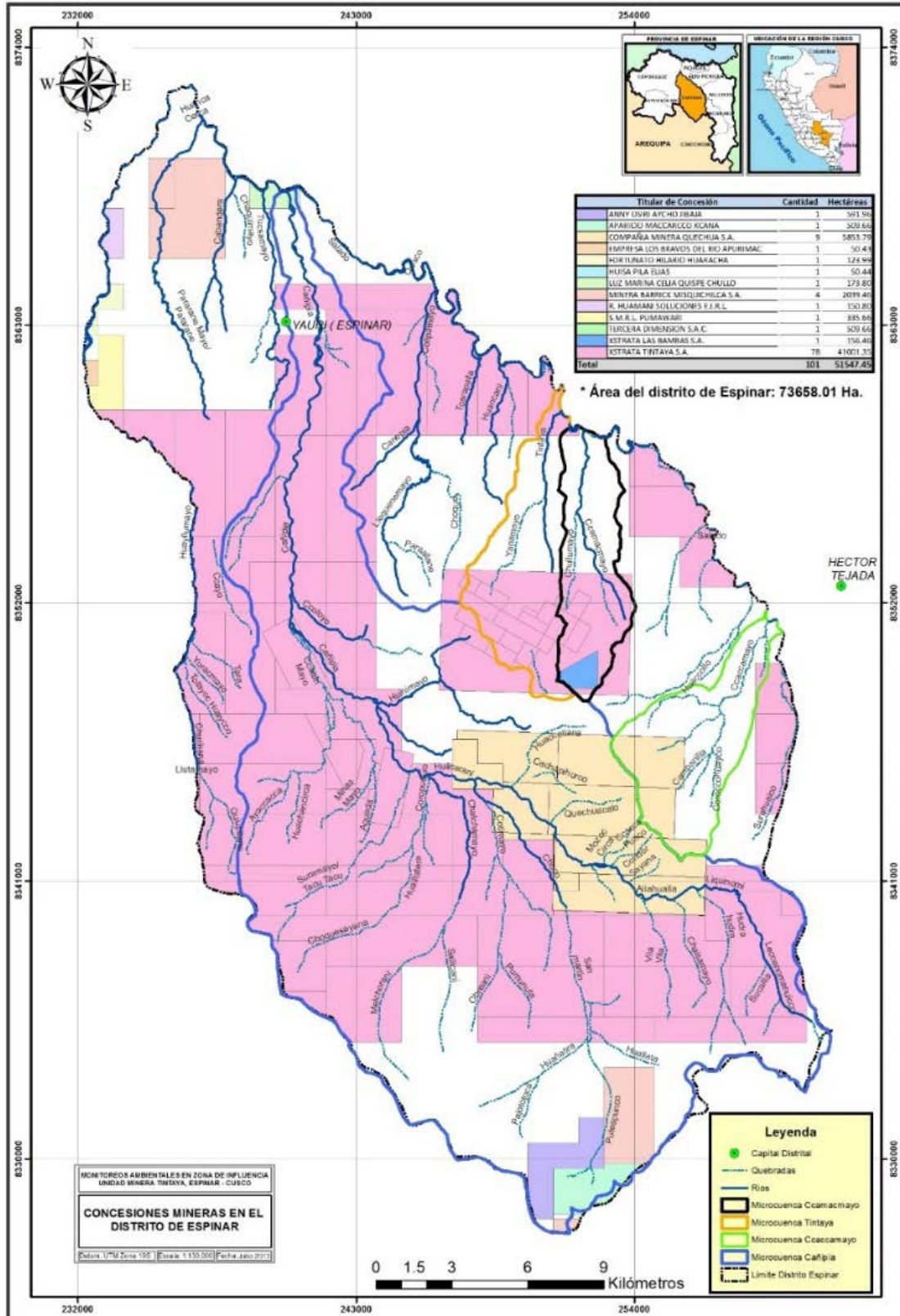
La agenda socio-ambiental

En las últimas décadas diferentes demandas de la sociedad civil espinareña han buscado regular los términos de la convivencia con la actividad extractiva. Si bien la provincia de Espinar tradicionalmente ha albergado minería en sus territorios, ha sido la mina Tintaya el principal proyecto que ha transformado la vida en la provincia desde el inicio de su actividad en la década de 1980 (De Echave et al. 2005, Camacho & Lossio 2007).

Las demandas iniciales de la sociedad civil se centraron en derechos sobre la tierra pues la mina necesitaba expandirse y ocupar territorios comunales. Se estima que Espinar alberga actividad minera en aproximadamente el 40% de su territorio (Rojas & Leiva 2012). Para el caso del distrito de Espinar la extensión de los derechos (privados) mineros es considerable. De los 101 derechos otorgados al 2013, diversas operaciones mineras afectan microcuencas incluidas dentro de territorios comunales. Los mapas 1 y 2 muestran la superposición territorial y cómo relaveras, tajos y botaderos coexisten en zonas de influencia directa e indirecta con cuencas de agua las cuales a su vez, suelen nutrir los territorios de comunidades campesinas.¹⁷

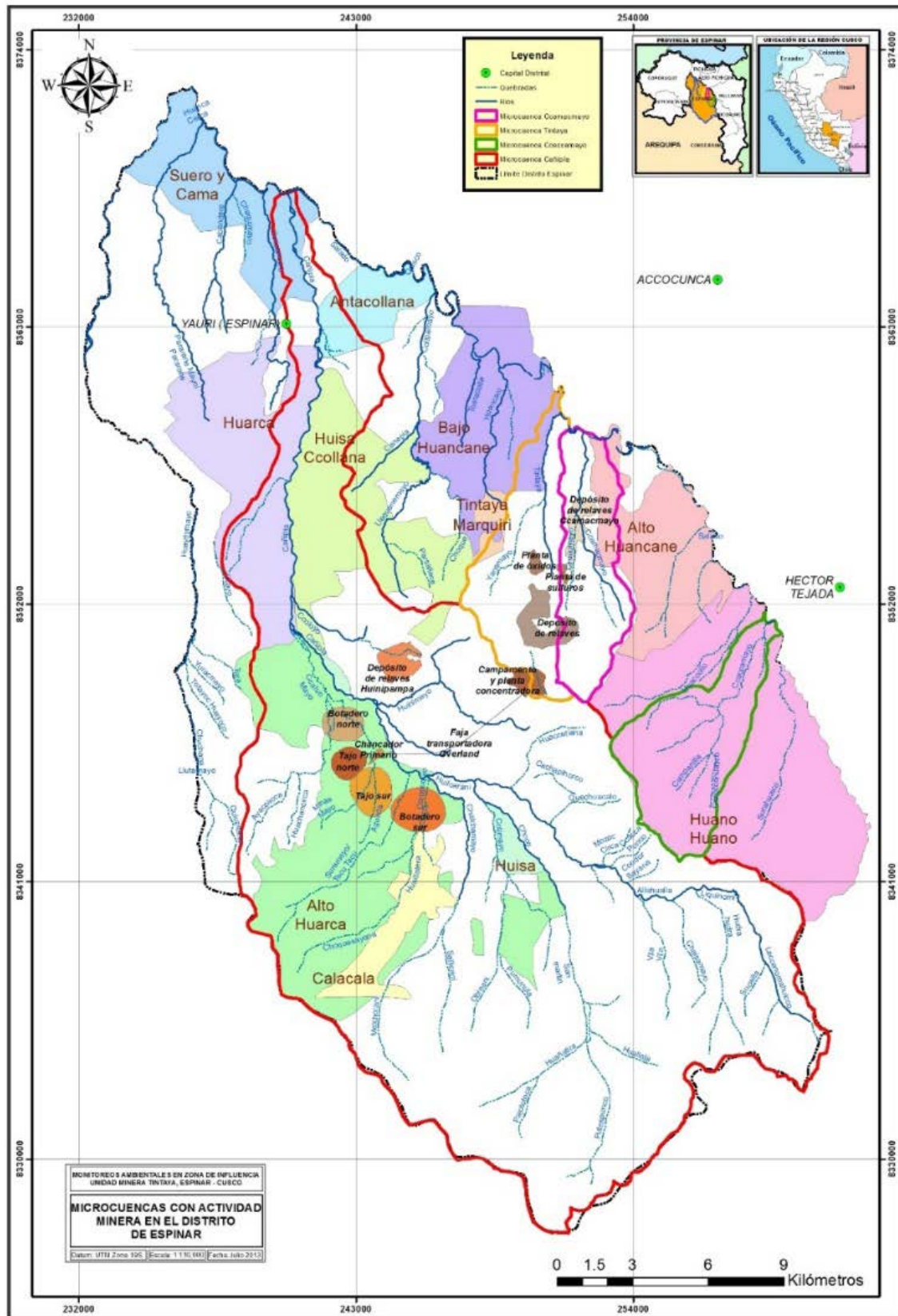
17 Como en el caso de Espinar en el Perú las concesiones mineras y energéticas se sobreponen de modo importante con territorios indígenas, campesinos y reservas naturales (IBC 2016, GPC 2015). Se estima que las concesiones mineras, energéticas (y también agrícolas) ocupan alrededor del 40% del territorio nacional, incluyendo 2/3 partes de la Amazonía (IBC 2012). A causa de esto, los derechos comunales son altamente afectados. Se calcula que cerca del 50% de territorio bajo propiedad comunal campesina está afectada por concesiones (IBC 2012, 2016).

Mapa 1: Concesiones Mineras en el Distrito de Espinar



Elaboración CooperAcción (2013)

Mapa 2: Micro-cuencas con Actividad Minera en el Distrito de Espinar



Elaboración CooperAcción (2013)

Sin embargo, durante la década de 1990 los impactos socio-ambientales comenzaron a ocupar la agenda de la organización social.¹⁸ La mencionada superposición territorial tuvo como consecuencia impactos sobre las fuentes de agua, el aire y la tierra. Todos recursos por los que la minería tradicionalmente compite con comunidades locales a causa de la superposición territorial (Deonandan & Dougherty 2016). Los impactos del medio ambiente, y la consecuente afectación a la salud de las personas y animales fue clave para la reactivación de las protestas y el inicio de las negociaciones con la empresa, entonces BHP Billington (Banco Mundial 2015, De Echave et al 2005, Zeisser 2015).

A pesar de los esfuerzos mencionados por construir espacios participativos que sirvan para regular la presencia de la minería en Espinar, las demandas socio-ambientales continuaron vigentes en el 2012 y marcaron la agenda de la Mesa de Diálogo hasta su fin en el 2013. Un dirigente recuerda el malestar que se vivía en la provincia: “(Los dirigentes) visitamos las zonas cercanas a la empresa. Ahí vimos a las familias, a los comuneros. Ellos (nos) hacían llegar sus quejas. Llegamos al lugar de los hechos y había mortandad de los animales, bovino, vacuno, alpaca...”.

El principal reto para la sociedad civil en el 2012 era entonces lograr que el Estado aceptara la presencia de contaminación. Un funcionario de la Municipalidad Provincial explicaba: “había una demanda social por el problema con las malformaciones, había cementerios de estos animales, pero la respuesta oficial era que ellos (la empresa) no estaban contaminando. Decían que no había cifras, evidencias. Aseguraban que los monitoreos mostraban niveles de contaminación bastante bajos”.

Resultados inesperados

La Mesa de Diálogo de Espinar atendió a la demanda socio-ambiental realizando estudios ambientales y sanitarios participativos con la población. En primer lugar, se realizó el Monitoreo Ambiental para evaluar la calidad de las aguas superficiales, subterráneas y de consumo humano, efluentes minero-energéticos, calidad de los suelos, sedimentos y aire en la zona de influencia directa. En esta tarea se utilizó la información recolectada a lo largo de 10 años en la provincia (Chavez 2013). Un elemento clave fue que, en las fases del proceso, se involucró a la población local para elaborar los puntos de monitoreo e incrementar la transparencia en el proceso de recojo y transporte de las muestras a los laboratorios (Zeisser 2015).

¹⁸ El fortalecimiento de la organización social local fue producto de la coexistencia contenciosa con la minería. Tanto el FUDIE (1988) como la FUCAE (1987), activos en la actualidad, se convirtieron en dos actores claves para hacer frente a las operaciones mineras. A diferencia de otras zonas del país, Espinar fue escenario de convergencias políticas entre organizaciones comunales, locales, regionales y hasta nacionales (Paredes 2015, XXX).

Sin embargo, a pesar del carácter participativo de los estudios ambientales llegado el final de la mesa de diálogo el principal desacuerdo entre la sociedad civil y el Estado fue la interpretación de los resultados en torno a la contaminación de la tierra y la salud de las personas: el gobierno sólo reconoció un 3% de puntos críticos de contaminación mientras que la sociedad civil afirmaba que eran más del 50%.

En su acta final la Mesa de Dialogo señaló que el 53% de los puntos estudiados mostraban al menos un parámetro que no cumplía con los estándares ambientales. De ellos, el 39% contenía un metal pesado (como mercurio, arsénico, cadmio y plomo). Este resultado se traduce en que, del total de puntos monitoreados, el 20% presentaba presencia de metales pesados. Sin embargo, el Informe Final afirmó que las condiciones de riesgo al ambiente eran sólo moderadas (Mesa de Diálogo de Espinar 2013).

Argumentar que el riesgo de contaminación era de carácter moderado generó frustración en la sociedad civil. La Municipalidad Provincial de Espinar, un importante aliado de la población, presentó una serie de observaciones al Informe de la MDE y sus conclusiones medio-ambientales. El objetivo era que fuesen incluidos en el documento final. Fundamentalmente se denunció la interpretación del nivel de contaminación (y su origen), y la aparente falta de estudios representativos. Sin embargo, las observaciones fueron descartadas por el Estado Central argumentando que no podían cambiarse las conclusiones de los estudios.¹⁹

No es sorprendente que los resultados de los estudios ambientales resultaran ambiguos pues si bien el estudio de la mesa de diálogo del 2012 fue el más completo estudio hecho en la provincia, los diversos estudios realizados previamente no eran comparables entre sí. Las distintas entidades encargadas de realizar estudios no presentaron continuidades en los lugares de muestreo, los momentos del año para realizarlos ni en los procesos de participación a mediano y largo plazo. Así, era difícil establecer causalidades pues no se estudiaron los mismos puntos de monitoreo en condiciones similares (Chavez 2013, Rojas & Leiva 2012). Lo que sí podía establecer la Mesa de Diálogo era la presencia o ausencia de la contaminación. Pero lo políticamente más delicado era conocer el origen de la misma.

19 Un elemento que permitió las dudas de la población fue un estudio ambiental participativo que se realizó por iniciativa de las organizaciones sociales locales de modo previo a la explosión del conflicto y la creación de la mesa de diálogo. La sociedad civil apoyada por la Municipalidad Provincial y la Vicaría de Sicuani decidieron realizar su propio monitoreo ambiental participativo en el 2011 para resolver sus dudas (Zeisser 2015, Humpel 2011). Cuando se presentó una oportunidad para apropiarse de estos procesos y producir su propia información “la gente se emocionó y respaldó mucho” afirma la representante de la Vicaría de Sicuani. La experiencia con el estudio de la Vicaría y la Municipalidad sentó la idea en la sociedad civil de que sí existía contaminación. Por ello el argumento del Estado sobre su origen “natural” o su carácter “moderado” chocó con las experiencias de la población.

La falta de data histórica significó la creación de un campo de disputa entre diferentes saberes por definir la correcta interpretación de la información: unos podían entender que sólo existía un 3% de contaminación mientras que otros podían creer que se trataba de un 50% de puntos contaminados.

Sin embargo, las consecuencias políticas de aceptar una u otra interpretación afectaban directamente los intereses de los actores involucrados. Si se aceptaba la interpretación de la sociedad civil, la operación minera podía frustrarse. Si se aceptaba la interpretación moderada desde el gobierno, la empresa no estaba en falta grave y con una mayor fiscalización el problema podía solucionarse.

Así, los intereses políticos de las partes involucradas en la negociación se vieron más o menos beneficiados por la interpretación en torno a los niveles y el origen de la contaminación utilizando lenguajes técnicos. La representante de la Vicaría señala que esta condición posicionó a la población en desventaja: “Se puede manejar el lenguaje político, pero cuando llega a las mesas, ese lenguaje ya no servía (...) al momento (ellos) no tenían las capacidades de negociar porque el Estado imponía (el lenguaje)”.

El resultado fue aprobar una interpretación particular de la información disponible. Una que no se condecía con las expectativas locales basadas en la convivencia con la minería. Un miembro de la Municipalidad Provincial relata: “fue muy difícil colocar la palabra ‘contaminación’ en el acta final, ni siquiera en el Informe Final (...) hasta ahora la empresa se niega a aceptar contaminación, ella (y el Estado) habla (sólo) de resultados ‘anómalos’”.

Falta de capacidad técnica, falta de peso político

La imposición de la interpretación sobre el origen y magnitud de la contaminación fue posible a causa de la tecnificación del lenguaje. Permitir que la participación ciudadana se defina mediante el uso de criterios técnicos a pesar de la ambigüedad de los mismos, reprodujeron asimetrías entre los actores en el espacio de diálogo transformando la iniciativa hacia una gobernanza participativa, en una participación cosmética. Como explica de modo muy simple un miembro de la FUCAE: “como los temas eran muy técnicos había temas que entendíamos y temas que no entendíamos”. A pesar de esta falta de comprensión la sociedad civil no rompió el diálogo creyendo que su presencia en la mesa serviría para cambiar las políticas ambientales en la provincia.

Es precisamente en cotidianidades como el uso de lenguajes para basar las discusiones donde la falta de normativas incluyentes impide diferenciar la calidad del avance en las discusiones: la población fue incluida al momento de definir los

puntos de monitoreo y acompañó en el recojo de las muestras, pero al momento de construir significados comunes en torno al origen y magnitud de la contaminación ciertos saberes pesaron más sobre otros.

En el papel, cuando se sientan líderes sociales y campesinos frente a funcionarios públicos y especialistas, la asimetría sobre el conocimiento técnico en torno a la minería es concreto. Pero también lo es el conocimiento local y la experiencia de la convivencia con la minería: la población local posee más conocimiento que el Estado, volviéndolos expertos. La diferencia está en que un saber (el técnico) terminó por tener mayor peso político que el saber local para orientar las discusiones en la Mesa de Diálogo de Espinar. Como recuerda un miembro de FUDIE: “Fue una discusión más técnica que social (...) Siento que no estuvimos a la altura de la situación. Nos faltó un peso técnico. Te traen a los mejores. Creo que (los dirigentes) debieron tener un perfil más alto desde un inicio”.

La sociedad civil no tiene por qué tener conocimientos técnicos para participar de un espacio de diálogo: su presencia es necesaria para recoger perspectivas distintas en la búsqueda por mejorar la gestión pública. Un dirigente del FUDIE reflexiona: “cada sector cumple su función, su rol. La parte social no toca el tema técnico. Cumplimos en hacer llegar las quejas (...) con eso colaboramos los dirigentes”. En la misma línea el representante de la compañía minera reconocía que: “en el momento de lucha política (los representantes sociales) tienen las herramientas, pero cuando te sientas en una mesa para discutir temas económicos y de producción, como que la política no alcanza”.

Sin un cuidado de la metodología del espacio participativo es posible crear barreras cuando se prefieren formas de tomas de decisión que no son incluyentes. Así, durante la fase crítica de la interpretación de los resultados científicos la sociedad civil urbana y rural estuvo en una situación de desventaja comparativa. Una representante de la Vicaría de Sicuani analiza: “ellos (la sociedad civil) dicen que ha sido un dialogo vertical. Que no han logrado entender todo. La mesa terminó en una discusión técnica. Insistimos en que el lenguaje se bajara. Pero el Estado no quiere. Se cree que se baja el nivel. (Pero) el riesgo es que el diálogo se hace con los expertos y el diálogo con la población se invisibiliza”.

El debilitamiento del peso político de la sociedad civil dificultó que sus reclamos en torno al funcionamiento de la mesa fueran desacreditados. Cuando hacia el final del proceso y a pesar de las limitaciones en la representación y participación efectiva, la sociedad civil logró producir una serie de reclamos, éstos fueron sistemáticamente minimizados por el resto de miembros del sub-grupo de Medio Ambiente.

El primer actor en responder fue el MINAM y tras no aceptar las críticas instó a la sociedad civil a “seguir caminando hacia el cierre concertado de la mesa de diálogo” (Zeisser 2015). Posteriormente, en agosto la reunión en Lima interinstitucional del equipo técnico (MINAM, ANA, DIGESA, OEFA, INGEMMET, SENASA y CENSOPAS) concluyó que el documento de la sociedad civil antes que un pedido de aclaraciones es una “propuesta de cambio/sentido de las conclusiones finales del Informe”, señalando que el Informe Final ya había sido presentado, validado y suscrito, en su momento, por los miembros durante el desarrollo de la mesa (Ibíd.). Como señala un miembro de la compañía: “se ha demostrado que no hay contaminación, 16 instituciones del Estado han participado en una evaluación reciente (...) en realidad es una contaminación natural del subsuelo.” Así, la insistencia de la sociedad civil debería tener otras causas e intereses: “nuestra lectura (como compañía) es que se cambia el régimen municipal (en el 2010) y la Municipalidad Provincial entra con otras ideas para renegociar (los aportes directos de la empresa minera a la municipalidad) y la única manera de lograr que la empresa se sentara a dialogar era con el tema ambiental” continuó.

Los reclamos de la sociedad civil no eran menores y su desacreditación puede haber arriesgado una comprensión más crítica de la situación ambiental y sanitaria en la provincia. En primer lugar, se argumentó que del 20% de las muestras que presentaba metales pesados, la mitad se encontraba en aguas de consumo humano (Zeisser 2015). Esto se traduce en que, del agua total para consumo humano, el 70% presentaba puntos que excedían los estándares (Ibíd.).

La sociedad civil apoyada por la Municipalidad Provincial también señaló que los estudios para aguas superficiales y subterráneas de varios lugares cercanos a las actividades mineras presentaban también concentración de metales. Para las aguas superficiales, el 56% de los puntos monitoreados excedían los estándares (Zeisser 2015). Se afirmó que no se dio énfasis al hecho de que la concentración de metales era baja en la parte alta de la cuenca, pero se incrementan en la parte baja de la cuenca, inmediatamente después de las instalaciones mineras. Esto establecería una relación entre las operaciones mineras de Xstrata y el incremento de metales que contaminan el medio ambiente (Ibíd.).

También se denunciaron incongruencias entre los reportes de laboratorio y anexos físicos del OEFA, ANA, INGEMMET y DIGESA y las fichas de campo (Zeisser 2015). Se habló de una sobre-representación de puntos de monitoreo donde las concentraciones de metales reportados varían a pesar de haber sido evaluados por el mismo laboratorio (Ibíd.). Adicionalmente, también se denunció la fiabilidad de los estudios de salud humana. Sectores de la sociedad civil argumentaron que los resultados del estudio de CENSOPAS no fueron presentados por edad, género, o

comunidad. Tampoco se habrían presentado las variables estudiadas como tiempo de residencia, migración semanal, alimentación, entre otros. Con ello, la información no permitiría establecer una relación causal entre las fuentes de exposición y la salud humana (Ibíd.). Finalmente se denunció que el SENASA sólo tomó 9 muestras de animales muertos. Para sectores de la sociedad civil tal número no era suficiente para representar lo sucedido en la zona de influencia.

A pesar de la gravedad de las observaciones, el rechazo del Estado (y también de la compañía) al aporte de la sociedad civil generó una importante frustración en los dirigentes. Un miembro del FUDIE señalaba: “lo que hemos palpado del desarrollo de la mesa es que ha habido una parcialización de la empresa con el gobierno. Eso ha quedado totalmente claro. Dos contra uno era esa mesa. A tal punto de que los mediadores de MINAM y MINEM se han visiblemente parcializado a favor de la minera. Cuando poníamos nuestra propuesta nos desestimaban, nos pedían que aceptáramos las propuestas mineras”.

Así, la participación de la población no tuvo los canales necesarios para incorporar los saberes locales en la interpretación de la información en torno al fenómeno con consecuencias políticas para la presencia de la minería en la provincia. El mismo dirigente concluye: “nos han ganado bastante espacio (...) los demás (dirigentes) no sabían, por ahí que nos ganaron (...) Para una discusión técnico-científico se necesita experiencia de carrera (profesional). La discusión era sobre uso y manejo de laboratorios, interpretación de análisis. Era frustrante.”

Detalle de la “relavera”, Alto Huancané.



Vista desde la “relavera” hacia el sector Pacpacco, Alto Huancané.



Febrero 2015.

5. Metodologías excluyentes y la reproducción de la dominación

La toma de decisión es un proceso multi-dimensional que requiere de normas inclusivas que sean suficientes para resguardar la capacidad de participación influyente de la sociedad civil (Lopez 2015). Quienes deciden, cómo se discute, qué condiciones deben existir para poder llegar a acuerdos, qué condiciones son suficientes para suspender discusiones, entre otros puntos fundamentales son las preguntas que la metodología contribuye a responder. La falta de representatividad y de canales suficientes para incorporar los saberes locales en los debates políticos en torno a la condición socio-ambiental de la provincia de Espinar fue posible a través de la delimitación de los criterios de participación por parte del actor más poderoso en la mesa: el Estado. Si bien existen en el Perú normas que promueven la participación, hacen poco por proveer de metodologías incluyentes y detalladas que eviten la reproducción de asimetrías. Así, los protocolos para regular las dinámicas internas de las mesas no existen. El mandato es precisamente, que sean sui generis en cada mesa de diálogo con el fin de que la flexibilidad permita adaptabilidad a cada contexto. El riesgo, sin embargo, es la reproducción de la dominación y la legitimación de la lógica extractivista detrás de los conflictos socio-ambientales.

Institucionalidad controlada

La falta de normas específicas que regulen las dinámicas dentro de mesas de diálogo en el Perú abre la interpretación de sus mecanismos a procesos informales donde unos actores pueden tener más capacidad que otros para establecer criterios que le sean convenientes.

Desde la Ley General del Ambiente del 2005, el cómo se realiza el diálogo es una pregunta que se responde a futuro y a través de las “autoridades competentes”.²⁰ En el 2005 se afirmaba que establecerán “mecanismos formales” mientras que el MINEM determinaba en el 2008 para las empresas mineras la creación de “protocolos de relacionamiento” junto con diversas estrategias de comunicación.²¹ Las normas fundacionales de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad tampoco tienen la preocupación por presentar metodologías.²²

20 Ley N°28611.

21 DS N°028-2008-EM

22 DS N°106-2012-PCM.

La misma PCM en un informe del 2016 ha reconocido la necesidad urgente por aprobar normativas más idóneas para posibilitar una efectiva participación. Para la ONDS superar el desafío de la efectividad de los procesos se logrará cuando se construya la “arquitectura” necesaria a través de “normas, protocolos, estrategias y metodologías comunes a varios niveles de gobierno que potencien sus instituciones.” (ONDS, 2016). Esta arquitectura no estaba pues, presente al momento de fundar la Mesa de Diálogo en Espinar (Maldonado 2013).

En Espinar la falta de normativas y metodologías incluyentes se expresaron en que si bien se tomaron acuerdos para regular el funcionamiento de la mesa de diálogo al momento de su creación, éstos fueron de carácter general y resultaron insuficientes para disminuir las relaciones de poder en una mesa que tuvo decenas de reuniones a lo largo de más de un año de trabajo.

La Resolución Ministerial que fundó la mesa de diálogo en Espinar sólo regulaba la distribución de funciones y el tiempo (inicial) de funcionamiento de la mesa, reduciendo el mandato de la dinámica a “acciones integradas y coordinadas que permitan atender y buscar alternativas de solución a la problemática socio-ambiental.”²³ Concretamente, el cómo se iba a realizar la toma de decisión dependería de lo que decidan los actores en las reuniones iniciales. La decisión conjunta fue que los acuerdos se tomarían por mayoría (presente), las discusiones serían privadas y los acuerdos se pondrían a disposición para que sean aprobados por las entidades superiores de la mesa (Secretaría Técnica y Presidencia Colegiada). Pero preguntas propiamente de la dinámica interna quedan sin respuesta: qué hacer ante la falta de consistencia de algunos miembros, cómo definir el cierre de temas de alto contenido técnico, cómo incorporar demandas sociales sobre temas “técnicos”, en qué momento delimitar conceptos y criterios son sólo algunos ejemplos.

Como resultado, se “constataron marcadas diferencias” entre la performance de la sociedad civil y con el resto de miembros en la mesa: mientras que las entidades o la empresa minera podían cumplir fácilmente este tipo de requerimiento, las organizaciones mostraban serias limitaciones debido a su limitada institucionalidad y la falta de recursos” (Zeisser, 2015: 62). Así, a las organizaciones sociales “les fue más difícil concretar, revisar y afinar propuestas a lo largo de todo el proceso de diálogo” (Ibíd., 65). Al mismo tiempo, tuvieron dificultades para “consultar periódicamente a sus bases los términos de la negociación, lo que provocó el debilitamiento de la confianza depositada en sus representantes” (Ibíd.).

23 RM N°164-2012-PCM.

El rol del interés extractivista

En el Perú actual la gobernanza participativa es una promesa elaborada a causa de la conflictividad social, pero su aplicabilidad aún sufre por la lógica rentista de un Estado altamente dependiente de las rentas mineras y energéticas la cual impacta sobre la disposición de los funcionarios públicos a compartir mayor o menor poder político con la sociedad civil.

En el caso de Espinar se pudo palpar cómo el horizonte político del Estado no buscaba cuestionar la presencia de la mina, sino por el contrario permitir que continúe operando. Así, cuando se presentaron observaciones desde la sociedad civil que argumentaban deficiencias serias en el manejo ambiental, éstas fueron rechazadas y minimizadas.

Lejos de tratarse de un fin maquiavélico del Estado, la reproducción de la dominación a través de espacios de participación puede ser el resultado de buenas intenciones enmarcadas en discursos y prácticas institucionales contradictorias. Después de todo, los Estados actúan bajo los marcos que les parecen adecuados para su propia reproducción (Scott, 1998). Por ejemplo, el uso de un lenguaje especializado era un requisito fundamental pues finalmente, estamos hablando del medio-ambiente. Además de incorporar a más y mejores técnicos que estudien el ambiente con más y mejor tecnología, había que integrar a más personas para incrementar la transparencia. Así, se invitó a todas las organizaciones sociales y se permitió que las comunidades campesinas continuaran inscribiendo a más representantes. Todo fue pues, racional. El resultado, sin embargo, fue la creación de barreras para la gobernanza participativa.

De esta forma, la participación puede reproducir asimetrías entre la sociedad civil, el Estado y las empresas privadas de modo invisible, no sólo para la sociedad civil, sino también para el propio Estado. Es con la ausencia de metodologías incluyentes que los espacios de participación pueden volverse “cosméticos” al permitir la reproducción de asimetrías de poder: a ojos del gobierno, la participación ya había sido exitosa. Por el contrario, aceptar más reclamos habría significado ceder ante presiones políticas locales que poco tendrían que ver con los objetivos de la mesa de diálogo.

El sesgo del Estado a favor de la reproducción de la producción minera en Espinar no es gratuito: se basa en la alta dependencia económica sobre las industrias extractivas. El crecimiento económico reciente del Perú ha sido el resultado del aumento exponencial de la presencia de las industrias mineras y energéticas en su territorio (Bebbington ed. 2012, Haarstad 2012). Tradicionalmente el país ha exportado minerales desde épocas coloniales pero tras la crisis de la deuda en

1980 y la inflación subsiguiente, el Perú adoptó un enfoque neoliberal que expandió la presencia de la industria (Bulmer-Thomas 2007, Thorp 2012). Iniciado el siglo XXI el “boom” internacional de precios de los minerales en el 2003 motivó el ingreso de nuevas tecnologías, mejoras del aparato institucional público y una renovada serie de políticas liberalizadoras que ofrecieron nuevas oportunidades de inversión. Como resultado las fronteras de las industrias extractivas se ampliaron (Bebbington 2012, CEPAL 2015, Haarstad ed. 2012).

En esta historia de la expansión de las industrias extractivas en el Perú la provincia de Espinar se ha posicionado en un lugar estratégico (CooperAcción 2016). Desde 1985 la mina Tintaya ha significado un proyecto importante tanto para la economía nacional como para la local. Como muestra, en el año 2012 Tintaya alcanzó una venta de 490 millones de dólares lo cual significó 37 millones de dólares en impuestos para el Estado peruano (Antapaccay 2014). En el ámbito local, entre el año 2007 y hasta el 2012, el aporte de la mina Tintaya fue de 250 millones en canon y regalías para Espinar (Glencore 2013). Durante el mismo periodo, a través del Convenio Marco, la empresa aportó directamente a la provincia 70 millones de dólares adicionales (Ibíd.).²⁴

La relevancia macroeconómica de Espinar no se reduce a lo realizado por Tintaya. El proyecto minero Antapaccay inició operaciones precisamente en el 2012 y dos años después alcanzó un valor de 135 millones de dólares (Glencore 2014). Se estima que las reservas de Antapaccay superan los 720 millones de toneladas de cobre en concentrado por un año, además de contenidos de oro y plata (Banco Mundial 2015).

Finalmente, la provincia cusqueña posee un alto potencial gracias forma parte del llamado Corredor Minero (CooperAccion 2016). El Corredor Minero consiste en la conexión del megaproyecto Las Bambas en la cercana región de Apurímac a través del “mineroducto” con las instalaciones de Tintaya (en proceso de cierre) y de Antapaccay (CooperAcción 2016, Banco Mundial 2015, De Echave 2015).²⁵ Las Bambas, el proyecto minero de mayor inversión en la historia del Perú, inició

24 El Convenio Marco fue el resultado de los procesos de diálogo de inicios de los años 2000. Éste consistió en un acuerdo directo entre la empresa y la sociedad civil para que aquella le aporte voluntariamente un porcentaje (3%) de sus ganancias al gobierno local.

25 Respecto a la propiedad de los tres proyectos mineros: la mina Tintaya ha pasado por diversos procesos de compra venta e incluso fusión de capitales. A inicios de los años 2000 la mina pertenecía a BHP Billington. Sin embargo la compañía vendió el proyecto a Xstrata en el 2006. Llegado el 2012, Xstrata y la compañía Glencore se fusionaron para impulsar los proyectos de Tintaya y Antapaccay, generando el 4to grupo minero más grande del momento pues también poseía los derechos sobre Las Bambas (Banco Mundial 2015). Sin embargo, llegado el 2014, Glencore-Xstrata vende el proyecto Las Bambas a MMG (Gestión 2014). A pesar de las compra-ventas, el Corredor Minero se considera un proyecto integrado.

operaciones en el 2015 y se espera que durante el 2016 produzca entre 250,000 y 500,000 toneladas de cobre (Gestión 2016b, De Echave 2015). A inicios del 2016 el Corredor Minero ya ha dado luces de cumplir un rol crucial para la economía nacional gracias a que contribuye con la exportación de cobre (CooperAcción 2016, Gestión 2016a). En los actuales contextos de recesión por la baja en los precios internacionales de los minerales desde el año 2013, el cobre ha resultado ser un mineral clave para la economía nacional (Ibíd.).

Considerando la importancia económica que tiene la minería para el país y la zona sur andina en particular, es más difícil para el Estado y sus diferentes gobiernos aceptar defectos en su funcionamiento. Sin embargo, es más sencillo para el Estado definir los criterios de un proceso de diálogo.

Consecuencia no buscada: la complicidad de la población

Con la institucionalización de una participación cosmética a causa de la falta de normativas incluyentes bajo la promesa de la gobernanza participativa, el Estado peruano puede estar normalizando relaciones de poder e involucrar a la sociedad civil para lograrlo (Foucault 1980, Kothari & Cooke 2001, Gaventa 2004).

Cuando la sociedad civil en el Perú se involucra en situaciones de participación cosmética creyendo que ejerce influencia, puede volverse parte de un mecanismo que legitima la expansión de las actividades extractivas bajo criterios similares a los que generaron los conflictos socio-ambientales en primer lugar.

Para la sociedad civil los estándares medio-ambientales no se estaban cumpliendo y había que tomar (nuevas) medidas respecto a la salud humana y animal. Pero la Mesa de Diálogo no contribuyó a incorporar esta perspectiva. En todo caso, fue controlada. Así, las asimetrías que posibilitaron la aparición de conflicto fueron reforzadas durante el proceso participativo: las decisiones se seguirán tomando en base a criterios que el Estado y la empresa consideraban racionales a través de mecanismos que les eran favorables. Sobre todo, al tener un acta final de una mesa de diálogo donde cientos de actores de la sociedad civil fueron involucrados, los futuros reclamos sobre la performance de la actividad minera pueden haber agotado ya sus vías institucionales para hacerse escuchar.

A través de prácticas de participación cosmética el Estado despoja a la sociedad civil de la capacidad de influencia prometida con el discurso a favor de la gobernanza participativa. Por el contrario, la participación parece convertirse en una especie de complicidad no buscada donde la sociedad civil legitima las políticas contra las que

se movilizó en primer lugar. Al reproducirse desigualdades de poder tradicionales en espacios cosméticos lo que se logra en la práctica es permitir que la opinión local se incluya siempre y cuando esté en línea con las expectativas de los actores más poderosos en la negociación. En Espinar el resultado fue restarle responsabilidad a la compañía por la contaminación, aprobar más iniciativas de fiscalización medioambiental a mediano y largo plazo a través del MINAM y minimizar los impactos en la salud de las personas.

Esta complicidad puede invisibilizarse gracias a que la ausencia de normas inclusivas no es evidente: las personas sí son parte de un proceso participativo legitimado con un discurso a favor de la gobernanza participativa. Cuando la población que participa de una mesa de diálogo como la de Espinar lo hace en un contexto que cree le es favorable a sus fines. Sin embargo, como se ha demostrado la creencia en la capacidad de influencia no posee en la práctica de la participación canales suficientes para ejercerla. En el caso de Espinar no se previó el agotamiento de la dirigencia o mejores estrategias para tomar decisiones más allá de criterios técnicos. En un contexto donde la gravedad de la contaminación no podía determinarse mediante la ciencia, pero sí se registraban sistemáticos reclamos a nivel local por sus aparentes impactos, la inclusión de saberes locales no encontró un ambiente adecuado para presentarse dentro de la mesa de diálogo.

El resultado es la frustración con los procesos realizados, el desconocimiento de los acuerdos pactados, pero simultáneamente una legitimación del espacio para la opinión pública pues hubo “diálogo”. La foto final es efectivamente la de una mesa exitosa, pero que oculta reclamos y agendas que no encontraron canales para dialogar en igualdad de condiciones.

6. Conclusiones

La institucionalización de una participación cosmética en la Mesa de Diálogo de Espinar y particularmente para el caso del Sub-Grupo de Medio Ambiente demuestra que la simple existencia de instituciones como las mesas de diálogo no asegura la capacidad transformadora de la participación (Gaventa 2004). En algunos casos puede incluso, ser contraproducente a los fines iniciales del proceso participativo.

La Mesa de Diálogo de Espinar fue capaz de producir una serie de medidas que sí contribuyeron a solucionar las demandas inmediatas al conflicto del 2012. Las familias afectadas fueron indemnizadas, se aprobaron proyectos de desarrollo en la zona y se realizaron estudios medio-ambientales. Así, se demostró que a través del diálogo el Estado y el sector privado pueden beneficiarse del aporte que la población puede brindar con sus experiencias y conocimientos.

Sin embargo, la promesa por la gobernanza participativa no se alcanzó. En la práctica, el diseño de la Mesa de Diálogo de Espinar no produjo los canales necesarios para permitir una mayor influencia de la población en la toma de decisión. El resultado de la Mesa de Diálogo de Espinar fue la institucionalización de una participación cosmética a pesar de la existencia de un amplio discurso pro-diálogo que pretende posibilitar la gobernanza participativa del territorio.

El principal mecanismo es la falta de normativas inclusivas que protejan las capacidades de la población para ejercer influencia. En esta ausencia, los actores más poderosos pueden ocupar el espacio dejado para reproducir sus agendas y los actores tradicionalmente menos poderosos se enfrentan a barreras difíciles de superar. En el caso de Espinar la sobre-carga a dirigentes urbanos, la sub-representación de la agenda campesina y el uso de un lenguaje tecnificado para basar la toma de decisión disminuyeron su capacidad de influencia.

Con la institucionalización de una participación cosmética oculta bajo la promesa de la gobernanza participativa, el Estado peruano puede normalizar relaciones de poder previas a la aparición de los conflictos que motivaron las mesas de diálogo. Las decisiones se seguirán tomando en base a criterios que a quienes los mecanismos de participación benefician, pues no existen los métodos para incorporar efectivamente los conocimientos y experiencias de quienes cuestionan tales criterios: la sociedad civil local en territorios extractivos.

En la actualidad las demandas medio-ambientales de la población espinareña continúan en riesgo de recaer bajo condiciones similares al 2012 y generar un nuevo conflicto (La República 2015b). A pesar de que se han acordado estudios periódicos

y participativos, nuevas denuncias de contaminación han trascendido el ámbito local y llegado a cortes internacionales. Un grupo de comuneros espinarenses ha presentado una demanda ante la CIDH contra el Estado peruano por no brindar la totalidad de los resultados en la salud de las personas realizados durante la MDE (Servindi 2016). Se alega que la contaminación detectada en el cuerpo de las personas ha sido mayor de la concluida en el Informe Final (La República 2015c). Incluso se acusa a la muerte de una comunera con presencia de metales en su cuerpo como un acto de negligencia (IDL 2015). Adicionalmente, mientras continúa fiscalizando la zona el OEFA ya ha sancionado a la empresa por no cumplir con los estándares para su operación (El Comercio 2014). Finalmente, las iniciativas a mediano y largo plazo para fiscalizar el medio-ambiente en Espinar poseen poca actividad e influencia en la actualidad (Zeisser 2015)

La Mesa de Diálogo de Espinar es un ejemplo de que no toda normativa que se proclama como progresista necesariamente contribuye a los fines que discursivamente se traza (Rodríguez y Baquero 2015). Instituciones como las mesas de diálogo pueden en la práctica contribuir a recrudecer las causas que incentivaron la aparición de los conflictos. Incluso si las partes involucradas están trabajando para solucionarlos. De esta forma, la agenda por mejorar los mecanismos existentes continúa abierta y con la tarea pendiente de mediar la convivencia sostenible entre la sociedad civil, el medio ambiente y las industrias extractivas en el Perú.

Siglas y Acrónimos

ANA	Autoridad Nacional del Agua
CENSOPAS	Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
FREDERMICE	Frente de Defensa de los Regantes de la Microcuenca del Cañipía
FUCAE	Federación Unificada de Campesinos de Espinar
FUDIE	Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar
GORECUS	Gobierno Regional del Cusco
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
MDE	Mesa de Diálogo de Espinar
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SINAPRECON	Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos
SOMUC	Secretaría de Organización de la Mujer Campesina

Referencias

Antapaccay

2014 Informe de sostenibilidad. Antapaccay: Lima.

Altschuler, D., & Corrales, J.

2013 The promise of participation: Experiments in participatory governance in Honduras and Guatemala. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Baiocchi, G., & Ganuza, E.

2014 "Participatory budgeting as if emancipation mattered". *Politics & Society*, 42(1), 29-50

Banco Mundial

2015 Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento.

Bebbington, D. H., & Bebbington, A.

2012 Post-what? extractive industries, narratives of development, and socio-environmental disputes across the (ostensibly changing) Andean Region. En: H. Haarstad (ed.) *New political spaces in Latin American natural resource governance*. Palgrave Macmillan.

Bebbington, A.

2012 "Extractive Industries, Socio-Environmental Conflicts and Political Economic Transformations in Andean America". En: A. Bebbington (ed.) *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry in Latin America*. Abington.

Bebbington, A. (ed.).

2012 *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry in Latin America*. Abington.

Bulmer-Thomas, V.

2007 Globalization and the New Economic Model in Latin America. En: V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth & R. Cortes (eds.) *Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Camacho, L., & Lossio, F.

2007 "La mesa de diálogo de la provincia de Espinar (Cusco): solucionando conflictos entre la sociedad civil local y la empresa minera BHP Billiton Tintaya sin la presencia del Estado". En: Panfichi, A. (ed.). *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. PUCP.

CEPAL.

2015 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. [Online]. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/notas/nueva-gobernanza-recursos-naturales-america-latina-caribe>. Revisado el 20 de Marzo del 2016.

Chavez, M.

2013 Informe: Análisis de los monitoreos ambientales realizados en zonas de influencia de las operaciones mineras de la unidad minera Tintaya. Oxfam

Cleaver, F.

1999 "Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development". *Journal of international development*, 11(4), 597.

CooperAcción

2016 18vo Observatorio de Conflictos Mineros en Perú. Reporte Primer Trimestre 2016. [Online] Observatorio de Conflictos Mineros. Disponible en: <http://www.conflictosmineros.org.pe/?q=reportes/13/07/2016/18-observatorio-de-conflictos-mineros-en-el> Revisado el 12 de Agosto del 2016.

CooperAcción.

2013 12vo Observatorio de Conflictos Mineros en Perú. Reporte Primer Trimestre 2013. [Online] Observatorio de Conflictos Mineros. Disponible en: http://www.cooperaccion.org.pe/OCM/XII_OCM_2013-07-17.pdf. Revisado el 10 de Abril del 2016.

Dagnino, E.

2008 Challenges to participation, citizenship and democracy: perverse confluence and displacement of meanings. Bebbington, A. J., Hickey, S., & Mitlin, D. C. (Eds.). *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*. Zed Books. pp 55-70.

De Echave, J.

2015 Mineroducto del proyecto minero Las Bambas. CooperAcción: Lima.

De Echave, J. et al.

2009 Minería y conflicto social. IEP: Lima.

De Echave, J. et al.

2005 Los procesos de diálogo y la administración de conflicto en territorios de comunidades: el caso de la mina Tintaya en el Perú. CooperAcción: Lima.

Defensoría del Pueblo

2016 Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 145. Marzo 2016. Lima: Defensoría del Pueblo.

- Deonandan, K., & Dougherty, M. L. (Eds.).
2016 Mining in Latin America: critical approaches to the new extraction. Routledge.
- Fischer, F.
2012 "Participatory Governance: From Theory to Practice". En: L. David. The Oxford Handbook of Governance. Oxford: OUP.
- Flores, C., M. Zeisser & V. Schaeffer
2016). Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca. Cooperación, OXFAM. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Conviviendo%20con%20la%20minería%20en%20el%20sur%20andino.pdf
- Foucault, M.
1980 Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977. Pantheon.
- Fung, A., & Wright, E. O.
2001 "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance". Politics and society, 29(1), 5-42.
- Gaventa, J.
2004 "Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities". En: S. Hickey, & Mohan, G. Participation--from tyranny to transformation?: Exploring new approaches to participation in development. Zed books.
- Glencore
2012 Antapaccay del Proyecto a la operación. Glencore: Lima.
- Global Witness.
2014 Peru's Deadly Environment. [Online] Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/perus-deadly-environment/> Revisado el 01 de Mayo del 2016.
- GPC-Grupo Propuesta Ciudadana
2015 Claves para la Gobernanza de las Industrias Extractivas. Lima: Brot; Oxfam; Natural Resource Governance Institute.
- Gudynas, E.
2016 "Natural resource nationalisms and the Compensatory State in progressive South America". En: P.A., Haslam, & P. Heidrich (Eds.). The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism. Routledge.

Haarstad, H. (ed.)

2012 New political spaces in Latin American natural resource governance. Palgrave Macmillan, 2012.

Humpel, E.

2011 Monitoreo Ambiental Participativo en la Provincia de Espinar. Elaboración de una línea de base en el ámbito del Proyecto Xstrata-Tintaya. Vicaría de la Solidaridad de Sicuani; MISEREOR.

IBC – Instituto del Bien Común

2012 Las comunidades que mueven al país: el estado de las comunidades rurales en el Perú. Informe 2012. Lima: Instituto del Bien Común, Territorios Seguros para las Comunidades del Perú: [Online] Disponible en <http://comunidadesdelperu.ibcperu.org/wp-content/uploads/2012/09/informe-las-comunidades-que-mueven-al-pais.pdf>. Revisado el 13 de Mayo del 2016.

IBC – Instituto del Bien Común

2016 Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016. Lima: Instituto del Bien Común, Territorios Seguros para las Comunidades del Perú. [Online] Disponible en <http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2016/05/Informe-2016-TIERRAS-COMUNALESb.pdf>. Revisado el 13 de Mayo del 2016.

IDL - Instituto de Defensa Legal

2012a Con Licencia para Matar, Análisis de la Ley N°30151 que Modifica el Artículo 20 Iniciso 11 del Código Penal para Exonerar de Responsabilidad Penal a Policías y Militares que Causen Lesiones o Muerte, en Cumplimiento de sus Funciones. IDL-Seguridad Ciudadana, Lima.

IDL - Instituto de Defensa Legal

2012b Informe: la Criminalización de las Protestas Sociales Durante el Primer Año del Gobierno de Ollanta Humala, De la Gran Transformación a la Mano Dura. IDL-Justicia Viva, Lima.

Kothari, U., & Cooke, B.

2001 “Power, knowledge and social control in participatory development”. En: B. Cooke, & U. Kothari. Participation: The new tyranny? Zed Books.

Lopez, J.L.

2015 Diálogos que transforman. CARE: Lima.

Maldonado, E.

2013 “Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales. DESCO.

MDE-Mesa de Diálogo de Espinar

2013 Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar.

Núñez, V. et.al

2016 Criminalización de defensores de derechos humanos en el contexto de proyectos industriales: un fenómeno regional en América Latina [Online] Disponible en <http://www.omct.org/files/2016/02/23630/criminalisationobsangocto2015bassdef.pdf>. Revisado el 17 de Julio 2016.

ONDS-PCM Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – Presidencia del Consejo de Ministros

2013 Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013. PCM: Lima

ONDS-PCM Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – Presidencia del Consejo de Ministros

2014 Diálogo dos años después. Perú: Estado y Conflicto Social. PCM: Lima

ONDS-PCM Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – Presidencia del Consejo de Ministros

2016 Memoria I Encuentro Internacional sobre diálogo, industrias extractivas y conflictividad social: derechos humanos y empresa. PCM: Lima

Panfichi, A. (ed.)

2007 Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones. PUCP.

Paredes, M.

2015 Representación Política indígena: un análisis comparativo subnacional. IEP: Lima.

Paredes, M., & De La Puente, L.

2014). Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas. Damonte, G. & G. Vila, Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales, 75.

Paredes, M. & L. De la Puente

2017 “The Social Construction of State Problems, Prevention, and Management of Socio-Environmental Conflict?”. En Dargent, Eduardo (et.al) Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of Peru. Palgrave McMillan.

Peters, G.

2012 "Governance as Political Theory". En L., David (ed.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford: UK.

Rodriguez C., & C. A. Baquero

2015 Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Rojas, P. & Leiva, A.

2012 Sistematización de los monitoreos y evaluaciones realizadas en la provincial de Espinar sobre presencia de metales pesados en el ambiente y en la salud de la s personas. MUQUI, CooperAcción, FEDEPAZ. Lima.

Scott, J. C.

1998 Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University Press.

Thorp, R.

2012 The Challenges of Mining-Based Develoment in Peru. In: R. Thorp, et.al. The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Zeisser, M.

2012 La experiencia de la mesa de diálogo en Espinar (2012-2013). Ford Foundation, OXFAM, Cooperacción. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/La%20experiencia%20de%20la%20Mesa%20de%20Dialogo%20de%20Espinar_3.pdf

NOTICIAS

El Comercio

2014 “La OEFA impone una multa de S/.235.600 a Xstrata Tintaya”. En: <http://elcomercio.pe/economia/peru/oefa-impone-multa-235600-xstrata-tintaya-noticia-1681314>.

Gestión

2016a “El avance del cobre en Perú y el estancamiento de Chile”. En: <http://gestion.pe/mercados/avance-cobre-peru-y-estancamiento-chile-2168183>

Gestión

2016b “Las Bambas de MMG inicia operaciones comerciales en medio de vientos en contra”. En: <http://gestion.pe/empresas/bambas-mm-g-inicia-operaciones-comerciales-medio-vientos-contr-a-2168032>.

Gestión

2014 “Glencore Xstrata vende mina de cobre Las Bambas en US\$ 5,850 millones” <http://gestion.pe/empresas/glencore-xstrata-vende-mina-cobre-bambas-us-5850-millones-2094437>.

IDL – Instituto de Defensa Legal

2015 “Afirman que comunera de Espinar sí falleció por contaminación con cadmio y arsénico”. En: <http://www.idl.org.pe/noticias/afirman-que-comunera-de-espinar-s%C3%AD-falleci%C3%B3-por-contaminaci%C3%B3n-con-cadmio-y-ars%C3%A9nico>

La República.

2015a “Perú suma 131 muertos por conflictos sociales desde 2006”. En: <http://larepublica.pe/sociedad/707372-peru-suma-131-muertos-por-conflictos-sociales-desde-2006>.

La República

2015b “Mesa de Diálogo generó descontento en Espinar y denuncia contaminación”
En: <http://larepublica.pe/12-02-2015/mesa-de-dialogo-genero-descontento-en-espinar-y-denuncia-contaminacion>.

La República

2015c “Gobierno ocultó evidencia de contaminación en niños y adultos de Espinar”.
En: <http://larepublica.pe/politica/720824-gobierno-oculto-evidencia-de-contaminacion-en-ninos-y-adultos-de-espinar>.

OEFA

- 2015 “El OEFA y el IPEN dan inicio a estudio que esclarecerá el origen de la presencia de minerales en cuerpos de agua en la provincia de Espinar”. En: <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/el-oefa-y-el-ipen-dan-inicio-a-estudio-que-esclarecera-el-origen-de-la-presencia-de-minerales-en-cuerpos-de-agua-en-la-provincia-de-espinar>

PCM-Presidencia del Consejo de Ministros

- 2015 “Comités de trabajo en Espinar llegan a importantes acuerdos”. En: <http://www.pcm.gob.pe/2015/04/comites-de-trabajo-en-espinar-llegan-a-importantes-acuerdos/>

Servindi

- 2016 “Contaminación en Espinar llegó a la CIDH”. En: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/11/04/2016/contaminacion-en-espinar-llego-la-cidh>.

WRadio

- 2017 “Delegación de Naciones Unidas pide protección para defensores de derechos humanos en Perú”. Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/economia/delegacion-de-naciones-unidas-pide-proteccion-para-defensores-de-ddhh-en-peru/20170719/nota/3524914.aspx>

