

Poder político y gobierno minero

Francisco Durand



Cuadernos de CooperAccion N°1

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo

Francisco Durand

Francisco Durand (PhD University of California at Berkeley) es Profesor Principal de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP. Ha sido profesor principal de Política en la University of Texas at San Antonio y residential fellow de University of Notre Dame y Harvard University además de investigador visitante de St. Anthony's College, Oxford University. Ha sido director de la Division of Social and Policy Sciences de la University of Texas at San Antonio y director del Instituto de Administración Tributaria de la SUNAT. Asimismo, ha sido consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centro Interamericano de Administración Tributaria.

Es autor de libros y artículos sobre las relaciones empresarios-gobierno en el Perú y América Latina publicados en varios países. Su último libro es Los Romero: fe, fama y fortuna (Lima, 2013). Escribe regularmente en el diario La República y en el semanario Hildebrandt en sus Trece. Actualmente se encuentra investigando a 12 grupos de poder económico peruanos: 6 limeños y 6 provincianos.

**PÁGINA
DE
RESPETO**

**PÁGINA
DE
RESPETO**

Poder político y gobierno minero

Francisco Durand

Cuadernos de CooperAccion N°1

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo

Poder político y gobierno minero

Cuadernos de CooperAccion N°1

Autor:
Francisco Durand

CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo
Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, LIMA 11 – PERÚ
Portal web: www.cooperaccion.org.pe

Diseño e impresión por:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L
Av. 6 de Agosto 968, Jesús María, LIMA 11 – PERÚ
Teléfonos: 652 3444 / 652 3445

Primera edición: Marzo de 2015
1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-XXXXX

Contenido

El enfoque y su aplicabilidad al caso peruano	9
Modelo económico y doble ritmo de políticas públicas.....	14
Gobierno minero.....	19
El caso Tintaya.....	24
Ogro filantrópico.....	28
Leviatán privado	32
Reflexiones finales	35
Anexos	
Anexo No. 1: Perú: Víctimas en Conflictos Sociales (Agosto 2011 - Febrero 2015).....	37
Anexo No. 2: Obras por Impuestos: categorías de gasto.....	39
Anexo No. 3. Obras por Impuestos por cada empresa.....	41
Anexo No. 4. Contrato Antamina-PNP.....	43

Poder político y gobierno minero¹

La minería moderna es una actividad que avanza a pasos agigantados con el apoyo del Estado, al punto que se habla de “Perú país minero”. Sin embargo, esta actividad enfrenta serios problemas: durante los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), los conflictos socioambientales originaron la suspensión de 34 proyectos de inversión. Entre diciembre del 2011 y julio del 2012, al inicio del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), se suspendieron 16 proyectos mineros más y se paralizaron definitiva o temporalmente US\$22,000 millones de inversiones. Entre los años 2006 y 2011, los conflictos socioambientales resultaron en 219 muertes y 2,781 heridos, revelando la cantidad e intensidad de las protestas y la dura respuesta policial². Dada la alta conflictividad, el gobierno osciló entre reprimir u organizar Mesas de Diálogo. Al comienzo del gobierno de Humala, solo en el caso del proyecto minero Conga, el saldo fue de 5 muertos y 150 heridos. Al 2014, amainó la protesta al suspenderse las inversiones mientras el gobierno dialogaba con 92 comunidades buscando acuerdos en las recientemente creadas Mesas de Desarrollo³.

Estos hechos indican que las industrias extractivas (las más importantes de la economía, siendo lideradas por la minería) generan nuevas dinámicas de poder donde al incrementarse las inversiones aumentan los conflictos y se desarrolla tarde y mal la institucionalidad, fenómeno que ha dado lugar a numerosos estudios en diversas disciplinas. En este trabajo se analizarán los enclaves mineros desde la óptica de la Ciencia Política. Se centrará la mirada en las corporaciones y la manera cómo debido a sus ingentes recursos e influencia profundizan el manejo del entorno, pero no facilitan en igual medida el desarrollo institucional.

Existen varias vertientes de análisis sobre las corporaciones y el poder. La primera estudia la gobernabilidad de las corporaciones y su proyección hacia la sociedad vía la “responsabilidad social corporativa”, ideas y prácticas conducentes a generar “sostenibilidad”⁴. Esta vertiente se apoya en teorías constructivistas que proponen un manejo altruista del entorno sobre la base del conocimiento⁵. Las corporaciones son vistas como “buenas ciudadanas”: adoptan “las mejores prácticas”, buscan establecer relaciones armónicas “horizontales” dentro de la empresa y relaciones “colaborativas” con las comunidades. Una segunda vertiente

1 El autor agradece los comentarios de Eduardo Toche, Max Cameron y José De Echave.

2 *La República* (marzo 29, 2012) en www.larepublica.pe (acceso setiembre 2013). Al 2006, un mapa de conflictos indicaba que, en 60% de los casos, la causa principal era la defensa del agua, 15% la de la tierra y el territorio, y 11% el aire. Ver Manuel Glave y Juana Kuramoto. “La minería peruana: lo que sabemos, lo que aún nos falta por saber”. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, 2007, p. 161.

3 *La República*, setiembre 3, 2012 (www.larepublica.pe). Ver Anexo No. 1 sobre víctimas de conflictos

4 Ver Dirk Matten y Andrew Crane. “Corporate Citizenship: Toward and Extended Theoretical Conceptualization”. *Academy of Management Review*. Vol. 30, No. 1 (2005), pp. 166-179.

5 Ver Katarina Karbøe, Paul N. Gooderham y Hanne Nørreklit. *Managing in Dynamic Environments*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2013, p. 136; Peter F. Drucker. *La Sociedad Postcapitalista*. Bogotá: Grupo Editorial Norma S. A., cuarta Impresión, 1997; y Frank Ostroff. *The Horizontal Organization*. New York: Oxford University Press, 1999.

enfatisa el rol de los espacios de diálogo y conflicto en el desarrollo de mejoras institucionales en las relaciones corporación-comunidad-Estado; busca explicar “cómo aprenden los gobiernos mineros” por medio de acuerdos⁶.

Una tercera entiende el poder corporativo como dominio o influencia asimétrica que hace que las instituciones y los individuos, dentro de ciertos márgenes, sean fuertemente influidos por sus ideas y acciones. Estudia su poder económico para proyectarse al Estado y a la sociedad civil, poder que se relaciona con el modelo económico de libre mercado. Asimismo, se pregunta qué asimetrías generan las grandes inversiones mineras y si existen contrapesos que permitan el desarrollo institucional de la sociedad civil. También considera que la autorregulación corporativa tiene límites fijados por la defensa del interés económico⁷ y ve, por lo tanto, la relación corporación-comunidad-Estado más allá del lente de la responsabilidad social corporativa y de los diálogos⁸.

En este trabajo se adoptará esta última perspectiva, recogiendo críticamente algunos temas de las otras corrientes que analizan la proyección de la corporación como “ciudadanos”, *corporate citizenship*, cuando asumen “roles gubernamentales” en tanto proveedores de bienes públicos⁹. Estos roles ampliados se desarrollan bajo el argumento que el Estado “falla” como contraparte de la ciudadanía¹⁰. Aquí se entiende esta expansión de roles como expresión del poder que poseen los enclaves, al punto que son concedidos por el Estado, pero sin mayor regulación ni realmente tomar en consideración la opinión de la sociedad civil, sino más bien bloqueando o impidiendo un aprendizaje más rápido¹¹. La inversión social está principalmente motivada por una meta económica y no una altruista; es decir, no es un fin sino un medio que moldea qué hace, cómo lo hace, quién lo hace y, finalmente, quién lo evalúa. Asimismo, sus prácticas tienen una lógica clientelista/populista de manejo o control comunitario.

-
- 6 Anthony Bebbington (ed.). *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, CEPES y Propuesta Ciudadana, 2013. José Carlos Orihuela, “How do “Mineral States” Learn?: Path Dependence on Policy Change in the Development of Economic Institutions”. *World Development*, No. 43, 2013, pp. 138-148.
 - 7 Leslie Sklair. *Globalization: Capitalism & its Alternatives* (en particular el capítulo 6, pp.118-163). Oxford: Oxford University Press, 2002. Ver también Leslie Sklair y Peter T. Robbins. “Global Capitalism and Major Corporations in the Third World”. En *Third World Quarterly*, vol. 23, no. 1, 2002, pp. 81-100. Desde una perspectiva histórica que considera tanto la estructura como el liderazgo (agency) sobre la minería, ver Rosemary Thorp et al. *The Developmental Challenges of Oil and Mining: Lessons from Africa and Latin America*. London: Palgrave Macmillan, 2012.
 - 8 Peter Rodríguez et al. “Three lenses on the Multinational Enterprise: Politics, Corruption and Corporate Social Responsibility”. *Journal Business of International Studies*. Vol. 37, No. 6, 2006, pp. 733-746.
 - 9 Glen Whelan. “The Political Perspective of Corporate Social Responsibility: A Critical Research Agenda”. *Business Ethics Quarterly*, No. 22, vol. 4, 2012, pp. 709-737.
 - 10 Jan Aart Scholte. *Globalization: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2005. Ver también Drik Matten y Andrew Crane. “Corporate Citizenship: Toward an Extended Conceptual Theorization”. *Academy of Management Review*, vol. 30, No. 1, 2005, pp. 166-179 y Andrew Crane, Dirk Matten y J. Moon. *Corporations as Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
 - 11 Gonzalo Zegarra afirma, al evaluar la responsabilidad social en el Perú, que el discurso de la corporación kantiana moderna no debe llevar a confundir medios con fines. En *Semana Económica* (diciembre 2012), pp. 10-12. Una investigación de la Universidad de Harvard encuentra que las evaluaciones de los programas sociales son hechas, mayormente, por las propias empresas y que no existen estudios independientes, dificultad que se observa en el caso del Social Accountability 8000. Ver Michael J. Hizcox, Claire Schwartz y Michael Toffel. “Evaluating the Impact of SA 8000 Certification”. Harvard University, 2008.

El trabajo considera que el poder de las mineras modernas se explica mejor recurriendo al concepto de enclave que se usa en las visiones críticas de la Ciencia Política y la Sociología. Por enclave se entiende una gran empresa extractivo-exportadora, generalmente privada-extranjera, que domina un extenso territorio con apoyo del Estado. En el caso de países como el Perú, los enclaves operan en entornos sociales pobres y de cultura indígena y mestiza, realidades que hacen particularmente urgente a las corporaciones obtener la “licencia social para operar”. Al generarse tensiones y estallar los conflictos, el enclave moderno puede cumplir roles sociales ampliados y hasta roles policiales. Por lo mismo, parte de su acción política es fortalecerse con apoyo del Estado para controlar mejor el volátil contexto local, pero lo hace de un modo que afecta o limita la autonomía y la capacidad de gestión y decisión colectiva comunitaria¹².

Este ensayo parte de la idea de que las corporaciones extractivas en el Perú generan dinámicas políticas diferenciadas a nivel nacional y local. En tanto se sostenga el modelo económico de libre mercado, los enclaves extractivos gozarán de trato preferencial. Al mismo tiempo, ejercerán altos niveles de influencia a nivel nacional, aunque en el plano local se observa una tendencia más inestable y una mayor dificultad de manejo del contexto. De allí que, con la venia del Estado, se conviertan en “gobierno”, asumiendo roles sociales y prácticas clientelistas que lo asemejan a un ogro filantrópico, teóricamente eficiente y honesto; y roles de inteligencia, policiales y hasta represivos, como si fuera un Leviatán privado.

El fenómeno de gobierno minero se estudia identificando tendencias generales en el caso peruano y analizando en mayor detalle el caso de la mina Tintaya del Cusco. El estudio cubre dos gobiernos (Alan García, 2006-2011; y Ollanta Humala, 2011-2016). En este periodo, los enclaves extractivos han crecido y logrado mantener altos niveles de influencia política nacional en las políticas públicas. Durante esos dos gobiernos, la economía nacional fue estimulada por un auge internacional de materias primas que generó un desarrollo espectacular de la minería. Por lo mismo, tiene un fuerte y amplio efecto social y ambiental, brindando oportunidades de acción política a quienes ven a los enclaves extranjeros como un problema que solo se resuelve confrontándolo o impidiendo su presencia; aceptándolo pasivamente en otros casos o viéndolo como un “mal necesario”, porque a pesar de los problemas que conlleva su presencia genera empleo y “hace de todo”, incluyendo bienes públicos como la infraestructura. Al 2015 esta bonanza ha terminado y abre un nuevo periodo.

El enfoque y su aplicabilidad al caso peruano

Esta dinámica de inversiones extractivas masivas en países como el Perú, con presencia predominante del capital extranjero, e intensos y variados tipos de tensión y conflicto enclave-comunidad, empieza a partir de la inauguración del modelo económico que conecta el país al mercado mundial. También está condicionado por la manera cómo se adopta el modelo en condiciones de bonanza y por las propias visiones corporativas globales que se adaptan localmente¹³.

12 Ver RosemaryThorp et al. *The Developmental Challenges of Oil and Mining: Lessons from Africa and Latin America*. London: Pallgrave Mcmillan 2012, pp. 221-222.

13 La pregunta clave a partir del momento que se adopta el nuevo modelo económico no es tanto si hay crecimiento y empleo,

En ese sentido, cobra relevancia la teoría desarrollada por Doris Fuchs, quien considera que las corporaciones ejercen un poder tridimensional: económico, político y discursivo. Bajo esta perspectiva, las corporaciones deben ser vistas como centros de poder e influencia locales, nacionales y globales¹⁴. Según Fuchs, para entender a las corporaciones es necesario ir más allá de los indicadores de poder económico (como el tamaño o el porcentaje de dominio de mercado), y centrar el análisis en el rol que tienen en el proceso político. La autora afirma que este poder corporativo, *business power*, ha tendido a crecer y desarrollarse en el mundo actual, al punto que es considerado uno de los principales actores globales.

En este trabajo se entiende a los enclaves como una proyección de este poder global a nivel nacional y regional/local, pero considerando que la corporación extractiva minera llega a desarrollar otras formas de poder: social y también, aunque con menor fuerza y siendo menos general, policial. Por lo tanto, el caso peruano demuestra que su poder tiene otras dimensiones que van más allá del poder tridimensional que discute Fuchs, pero que parten de allí. En este trabajo se plantea que esta expansión lleva a las corporaciones a constituirse en un gobierno minero a nivel local.

Este fortalecimiento corporativo es más pronunciado en Estados que adoptan versiones extremas del modelo económico de libre mercado que propugna la globalización económica. Por lo tanto, el poder de los enclaves mineros está relacionado a su desarrollo como actores globales y a la acción deliberada del Estado de países extractivistas de menor desarrollo insertos en la globalización económica. En el Perú contemporáneo, el modelo económico se mantiene como paradigma reinante desde 1990. Para impulsar el modelo, el Estado se ha convertido en un *host state* benevolente y permisivo, que expande los roles y poderes de las corporaciones y les da un trato privilegiado.

El tema no es nuevo. Varios autores plantean que existe una relación entre el modelo económico, el poder de los enclaves (los roles que asume, cómo se relaciona con el Estado y los poderes locales) y la manera cómo se relacionan con la sociedad civil. Como lo han señalado Canel, Idemudia y North, en su estudio sobre las industrias extractivas en el mundo, el modelo genera una dinámica de “capitalismo irrestricto” que tiende a fortalecer a las corporaciones y debilitar ciertas funciones del Estado y la sociedad civil. De ese modo se repite la “maldición de los recursos naturales”, el *resource curse* de crecimiento sin desarrollo, donde los países mineros aprenden poco porque les falta voluntad y desean ante todo mantener un *status quo* favorable a las grandes inversiones¹⁵. De allí que se proponga “repensar las industrias extractivas”, empezando por ajustar o cambiar el modelo económico neoliberal. Esta relación problemática también se ha estudiado en México a raíz de las maquiladoras de la frontera, considerada una nueva forma de enclave que genera asimetrías y por ser fuente

redistribución de recursos, responsabilidad social y ambiental, y gobernabilidad; en fin, modernidad y paz social, sino los roles que asume y los métodos que utiliza el enclave apoyados en sus vastos recursos materiales, y si ocurre efectivamente una mejora de la institucionalidad del Estado y de la sociedad civil.

14 Doris Fuchs. *Business Power in Global Governance*. New York: Lynne Rienner, 2007.

15 Eduardo Canel, Uwafiokun Idemudia y Lissa L. North. “Rethinking Extractive Industries: Regulation, Dispossession and Emerging Claims”. *Canadian Journal of Development Studies*. Vol. XXX, No 1-2, 2010, pp. 5-26. Sobre el poder de las multinacionales, ver Martin Carnoy. “Multinationals in a Changing World Economy: Whither the Nation-State?”. En Carnoy, et al. *The New Global Economy in the Information Age*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1996, pp. 45-96.

de tensión y conflicto¹⁶. Perú, como México, no ha variado el modelo económico de libre mercado desde 1990 y todos los gobiernos de los últimos 25 años han tendido a profundizarlo, de modo que estas reflexiones son pertinentes en el caso peruano.

Otras vertientes teóricas sobre el *business power* en condiciones de libre mercado desarrollan una tesis más polémica sobre su poder político al referirse a la “captura del Estado”, *state capture*, por parte de las corporaciones privadas para explicar en qué condiciones el poder político gira en torno a los grandes intereses económicos. Hellman, Jones y Kauffman plantean en su estudio de países que salieron del comunismo que las “mafias” llegan a tener la posibilidad de “comprar leyes” dado que operan en un ambiente de corrupción¹⁷. Omelyan-shuk se refiere a los mismos casos, pero indica que existe un fenómeno más complejo de poder corporativo que no se limita a la corrupción en tanto la corporación tiene ante todo una capacidad de “dictar leyes”¹⁸. Para Omelyan-shuk, la “captura del Estado” corporativa ocurre cuando se movilizan con efectividad los recursos económicos en un contexto de alta concentración del poder económico y político, y débil sociedad civil que vuelve al Estado poroso, fácilmente penetrable por los grandes intereses económicos, sean mafiosos o respetables¹⁹. Este escenario es particularmente extremo en el caso peruano para el periodo que se está discutiendo.

El poder del enclave, por lo tanto, se expresa en el plano nacional y regional/local sobre la base de representar, como lo sostiene Fuchs en su teoría del *business power* moderno, un poder económico, político y discursivo global pero, como propone este trabajo, puede crecer y asumir nuevas dimensiones sociales y de control en las industrias extractivas del Tercer Mundo. El enclave se inserta en un espacio generalmente alejado y se conecta con los mercados vía carreteras, ductos y puertos. Como opera principal, pero no únicamente, en un hinterland pobre, con presencia de pueblos indígenas y mestizos, y por ser disruptivo socioambientalmente, altera fuertemente la vida de estos pueblos y comunidades. Entonces, el enclave es una “isla de modernidad” que se inserta en un mar de pobreza habitado por comunidades tradicionales, conectada al mercado mundial más que al mercado interno, ente “extranjero” poderoso que “se lleva la riqueza que es de todos”, sin que ni el Estado ni la corporación contribuyan de modo importante al desarrollo institucional local.

Existen varias generaciones de enclaves. El moderno tiene semejanzas y diferencias con el viejo enclave del siglo XIX y comienzos del siglo XX, que era mayormente extranjero-privado y que operaba con campamentos mineros que agrupaban a masas de trabajadores y sus familias, pagando bajos salarios y explotando el mineral por medio de socavones o túneles para explotar las vetas de alta ley. El enclave moderno puede variar según tipos de propiedad (privado/público, nacional/extranjero), pero opera administrativa y discursiva-

16 Kevin P. Gallagher y Lyuba Zarsky *The Enclave Economy*. Cambridge, MIT Press, 2007.

17 Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kauffman. “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”. The World Bank Institute, Policy Research Working Paper 2444 (September 2000).

18 Las grandes corporaciones, como muchos casos evidencian, son acusadas de corrupción, por lo que algunos investigadores latinoamericanos plantean que se debe dejar de estar con “los ojos vendados” sobre sus prácticas y el enorme y cada vez más grande poder material que poseen. Ver Andrés Oppenheimer. *Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. México: Plaza y Janés, 2005.

19 Olesky Omelyan-chu., “Explaining State Capture and the Capture State Modes: The Cases of Russia and Ukraine”. Central European University, paper, Budapest, 2001.

mente de manera homogénea. De allí que tanto los enclaves mineros extranjeros como los nacionales funcionen de forma similar y recurran a un mismo discurso de entidad “moderna”, “civilizadora” y “buena ciudadana”. A diferencia del anterior, el enclave del siglo XXI es más intrusivo social y ambientalmente, y más sutil políticamente. Se caracteriza por ser intensivo en capital, pagar mejores salarios a menos trabajadores, extraer el mineral en tajo abierto al operar en yacimientos de baja ley, removiendo, por lo tanto, grandes cantidades de tierra, roca y mineral; afectando un territorio más amplio; y separando el mineral *in situ* con químicos que quedan almacenados en la zona de operaciones. Sigue siendo mayormente extranjero, pero consorciado con capitales de diversos orígenes y proveniente de todos los continentes del mundo.

En suma, el efecto social y ambiental del enclave moderno es más fuerte. Políticamente opera con una política de pan y palo, un palo forrado en seda y no esgrimido abiertamente. Es un poder, entonces, “intrusivo”, de gran impacto territorial y socioambiental. Como dice un estudio de De Echave et al.:

Para las comunidades, la presencia de las mineras significa la intrusión de un actor externo que trae como consecuencia una variedad de alteraciones, que incluye en extremo la pérdida de recursos y la reubicación de la población. En este caso, la defensa del territorio expresa también la preocupación por mantener el control de la vida local... en los reclamos por la autonomía se expresa la tensión entre los derechos de la comunidad por mantener su integridad y una cierta estructuración de su orden interno, los derechos de una compañía que hace inversiones y los del Estado y todos los ciudadanos por beneficiarse de recursos naturales²⁰.

Los principales ejes de conflicto de la minería formal (a diferencia de la informal e ilegal) ocurren, como lo sugiere De Echave, principalmente con las comunidades y pueblos aledaños más que con los trabajadores.

Precisamente por ello, el enclave moderno recurre a formas avanzadas de relación comunitaria y usa diversas técnicas comunicacionales (slogans, logos, publicidad, *sponsorship*, video corporativos y publirreportajes, portales de internet, folletos). En el plano discursivo, tanto los antiguos como los nuevos enclaves proyectan una visión de progreso, modernidad, armonía y eficiencia, pero el moderno se despoja de prejuicios y afirma no ser arbitrario ni abusivo²¹. Los enclaves, sin embargo, sean de ayer u hoy, se presentan siempre como centros que irradian civilización. Es esencialmente la misma visión que esgrimían las elites de las ciudades en relación con el campo o los imperios en relación con las colonias. Algunos autores, entre ellos Roger Merino, siguiendo la teoría de Inmanuel Wallerstein, sostienen que la política económica de libre mercado justifica la desposesión y el desconocimiento de los derechos comunales sobre la base de una idea de progreso desarrollada durante la colonización europea del planeta. Merino considera que los nuevos enclaves, en ese sentido, han cambiado poco:

20 José De Echave et al. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CIES y YCBC, 2009, p. 196. Sobre la anterior generación de enclaves mineros, ver Dick Kruijt y Menno Vellinga. *Estado, clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1990-1980*. México: Siglo XXI Editores, 1983.

21 Ver Guillermo Salas C. *Dinámica social y minería*. Lima: IEP, 2008 (quien cita a Fredric Jameson). *Singular Modernity: Essay on the Ontology of the Present*, London and New York: Verso, 2002.

Non-Western peoples historically named and renamed as Indians, peasants or indigenous are examples of the convergence of dispensable and bare lives (Mignolo, 2009). The expansion of colonialism entailed the necessity of denying two legal, political and economic foundations of indigenous peoples: their character as sovereign nations and their communal organization (Gilbert, 2006). That denial was justified by the Lockean argument that indigenous peoples had a primitive legal and economic organization, so indigenous land was not communal land (a proper legal system), but simply terra nullius, an empty land that could be appropriated, and the Indians were dispensable in this process²².

Al respecto, como ejemplo de esta visión de enclave civilizatorio se debe citar a César Humberto Cabrera, gerente corporativo de Minera Yanacocha en el Perú, encargado del manejo del contexto político de Cajamarca, quien considera que la oposición a la gran inversión minera es retardataria:

Quienes se oponen a la actividad minera, que trae modernidad, crea mercados y facilita la integración a la economía nacional y mundial, se han propuesto detener el paso del tiempo y están obstaculizando el avance de la Historia²³.

Cuando estallan los conflictos, en la capital y las sedes corporativas, se interpretan como una negativa a entender o aceptar "la modernidad" que impulsa "la Historia" (dada su pobreza y las diferencias culturales). En suma, el enclave, con la venia del Estado nacional, y en las condiciones actuales de globalización económica y adopción de políticas de libre mercado, trabaja sobre la base de un creciente poder económico, político, discursivo, social (e infraestructural) y hasta policial. Es una imponente organización, eficiente, profesional y persuasiva, pero que interfiere en la vida local más negativa que positivamente al realizar todo tipo de obras para hacerla predecible y asegurar de ese modo la inversión.

Dependiendo de factores como la orientación del Estado y las condiciones, capacidades, percepciones y problemas de las comunidades y pueblos impactados por el enclave; este poder puede o no ser contrapesado por el Estado, los poderes locales y la sociedad civil local. Esta no es una cuestión de aprendizaje, sino de quién define las grandes reglas del juego a partir de cuotas de poder, factor de poder que condiciona el aprendizaje limitándolo. En este caso, la corporación es, *de facto*, el centro gravitacional de la vida de las poblaciones que viven alrededor del enclave. Su imponente presencia, su forma operativa, el tipo de soportes políticos que tiene, generan reacciones que van desde la admiración y el apoyo, pasando por conflictos que pueden dar lugar a negociaciones, hasta llegar al rechazo frontal.

22 Roger Merino. "The Political Economy of Indigenous Dispossession: Bare and Indispensable Lives in the Andes". En <http://criticallegalthinking.com/2012/10/09/the-political-economy-of-indigenous-dispossession-bare-and-dispensable-lives-in-the-andes/> (acceso octubre, 2014).

23 César Humberto Cabrera. "La minería después de Majaz". *Economía y Sociedad* (Perú) No. 65, octubre 2007, p. 19.

Modelo económico y doble ritmo de políticas públicas

Un breve recuento permite centrar el tema empezando por los orígenes y desarrollo del enclave en el Perú actual. El país cambió de modelo económico en 1990, adoptando una versión extremadamente liberal o permisiva de libre comercio, desregulación y promoción a la inversión privada²⁴. Este cambio fue realizado bajo una concepción de *shock*: olas masivas de cambios legislativos decretados por el Ejecutivo en medio de la gran crisis recesivo-inflacionaria de la década de 1980, que fue profunda y prolongada. Las medidas se aplicaron de golpe, sin mayor discusión democrática, y luego, a partir del golpe al Congreso de 1992, en condiciones crecientemente autoritarias y corruptas²⁵. Los gobiernos democráticos del 2000 en adelante no ajustaron o corrigieron el modelo ni abandonaron la tendencia a decretar, hechos que aumentaron el peso económico de las corporaciones y facilitaron su influencia en la política pública. Tanto la derecha política como los gobernantes elegidos han tomado una posición de defensa cerrada del *status quo* económico. Por lo mismo, el modelo más bien se ha “profundizado” en cada gobierno desde 1990 al 2014, firmando 20 Tratados de Libre Comercio (TLC) y cuatro Acuerdos Comerciales, además de diversas políticas internas tributarias, laborales y de privatización. Todas estas medidas fortalecen más que contrapesan el poder de los enclaves.

Estas asimetrías de poder generan un doble ritmo de políticas públicas: avanzan más rápido aquellas que favorecen a las grandes inversiones privadas y más lentas aquellas que resguardan los derechos de los pueblos y de los trabajadores. En efecto, a pesar del renacimiento de la democracia el 2000, y la descentralización política, el Estado central ha venido conteniendo o solo desarrollando a medias, a veces retrocediendo, si las medidas limitan el poder corporativo o amplían los derechos sociales y la autonomía comunitaria, las políticas públicas referidas a derechos sociales y medioambientales. Al mismo tiempo, las corporaciones han tenido alta capacidad para moldear la política económica en función a sus intereses a corto y largo plazo. En materia tributaria, un ejemplo es el impuesto a la sobreganancia minera, que fue postergado por el gobierno de Toledo (2001-2005), rechazado por García (2006-2011), sustituido por una contribución voluntaria llamada Óbolo Minero, hasta que fueron introducidos finalmente por Humala (2011-2016), pero en forma moderada, como un Gravamen Especial minero (que difería fuertemente de la versión original). Respecto a las normas de Consulta Previa, el gobierno no aplicó los acuerdos internacionales acordados con la OIT (Convenio 169). Solo después de graves conflictos, es decir, *ex post*, el gobierno de Humala emitió una ley, pero limitando el reconocimiento de pueblos indígenas y sin que se aprobara el reglamento, por lo que la ley no se puede poner en práctica, indicio de la falta de voluntad del gobierno en la materia. En el caso ambiental, se logró un mínimo regulatorio y solo se desarrolló con un poco más fuerza a raíz de las exigencias de los EUA para aprobar el Tratado de Libre Comercio del 2006, creándose el Ministerio del Medio Ambiente el 2008, cuyas capacidades, sin embargo, fueron limitadas el 2014. En materia de garantías a la inversión, se han generado numerosos “escudos legales” a favor de la gran empresa bajo la forma de Contratos de Estabilidad Jurídica y los TLC, que limitan la soberanía del Estado y lo someten a arbitrajes.

24 Efraín Gonzales de Olarte. *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo*. Lima: IEP, 1991.

25 Este tema ha sido tratado en Francisco Durand. *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Pedagógico San Marcos, 2011.

Estas demoras, limitaciones y retrocesos en materia regulatoria y tributaria, al mismo tiempo que se generan leyes que protegen la inversión y favorecen al capital sobre el trabajo, constituyen una demostración fehaciente de la influencia política de los enclaves en el plano nacional. En realidad, ningún otro grupo social en el Perú ha logrado ser tan efectivo en moldear las decisiones de política pública y acceder de forma tan rápida y efectiva a las grandes instancias decisorias del Ejecutivo y del Legislativo. De allí que se afirme que los gobiernos “ponen la economía en piloto automático”, impidiendo que se considere un ajuste o un cambio de rumbo. En ese sentido, Perú es una isla en Sudamérica, siendo uno de los pocos países (junto a Colombia) que no ha alterado las recomendaciones del Consenso de Washington ni cambiado las reglas del juego de las grandes corporaciones. Venezuela, Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador lo han hecho a partir de la entrada de Hugo Chávez al poder en Venezuela en 1998, que marca la vuelta al radicalismo. En suma, la versión peruana del modelo económico es extremadamente liberal y ha logrado mantenerse incólume desde 1990. Genera un Estado minimalista, limitado y tímido en lo regulatorio y centrado en lo promocional, cercano al gran inversionista y lejano con el pueblo. Da prioridad al respeto a los contratos de inversión, la protección de los derechos de la propiedad privada y el mantenimiento de una paz social favorable a las corporaciones, todas propuestas recomendadas por los poderes fácticos internacionales²⁶.

En esas condiciones, el poder minero formal corporativo, mayormente extranjero, ha crecido desmesuradamente, pero también la resistencia a él. Durante la década fujimorista (1990-2000), las acciones violentas de Sendero Luminoso y la represión estatal impidieron la protesta, particularmente en la minería. Una vez que se reinstauró la democracia, no tardaron en surgir graves conflictos sociales, avivados por la extensión de los proyectos extractivos por todo el territorio que generó la bonanza 2002-2013. El Arequipazo del 2002, el Baguazo del 2006, el Aimarazo del 2011, el Congazo del 2011-2012 y las protestas laborales juveniles del 2015 fueron los principales conflictos sociales del periodo de bonanza, todos relacionados al poder de las corporaciones y al modelo económico. Sin embargo, si bien el cambio de régimen político no ha alterado la política económica, ha permitido algunos avances como la descentralización, una cierta fiscalización, la creación de Mesas de Diálogo para apaciguar los conflictos (transformadas en Mesas de Desarrollo luego de los grandes conflictos de Conga y Tintaya del 2001-2012)²⁷. En líneas generales, se permite el ejercicio del derecho a la protesta y aparecen espacios para las negociaciones, pero también ocurre un endurecimiento cuando surgen grandes protestas intensas y se establece una alianza enclave-policía. Por lo tanto, aunque la lógica de poder que determina el doble ritmo no se altera en lo fundamental (se desarrollan primero y avanzan más rápido las medidas de política económica que permiten prosperar a los enclaves mientras aparecen más tarde y avanzan más lento las políticas participativas, fiscalizadoras y recaudadoras), algún “aprendizaje” ha ocurrido en el Perú minero. No obstante, no se empareja o revierte este doble ritmo debido a que se mantiene inalterada la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional y,

26 Ver al respecto John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski. *After the Washington Consensus*. Washington DC: Institute for International Economics, 2003. Se debe remarcar que el peruano Pedro Pablo Kuczynski ha sido ministro de Economía y premier en el momento que ocurrió una gran ola de inversiones mineras.

27 También una reacción *ex post*.

por lo tanto, no cambia o se ajusta el modelo económico. El poder, como dice el refrán, es para poder y se manifiesta en gran parte en cómo se elaboran las reglas del juego.

Veamos brevemente la importancia de la minería y su el impacto territorial, laboral y ambiental. Debido a la integración al mercado mundial y la política económica vigente, se generaron dos grandes olas de inversión privada que, en el caso de la minería, fue muy fuerte, siendo liderada por capitales extranjeros. El PBI aumentó entre 1990 y 2012 de S/.82 mil millones a S/.238 mil millones de soles. La primera ola empezó en 1994 y duró hasta la crisis de 1998, estando centrada en las privatizaciones de Tintaya, Marcona y Cerro de Pasco, y el inicio de nuevos proyectos mineros como Yanacocha. La segunda ola, más prolongada y fuerte que la primera, empezó el 2002 y ha continuado hasta el 2013, destacando los nuevos proyectos mineros como Cerro Verde, Antamina, Antapaccay, y las ampliaciones de minas existentes como Toquepala y otras que están por desarrollarse²⁸. Entre los años 2004 y 2013, años principales de la gran bonanza, la inversión privada paso de US\$1,015 millones el 2004 a US\$8,532 millones el 2013²⁹. De concretarse en términos financieros, si logran la "licencia social para operar", o "destrabar" los obstáculos, en los años venideros los voceros empresariales sostienen que se podría invertir US\$59,582 millones en proyectos como Conga (US\$4,800 millones, Cajamarca), Las Bambas (US\$5,200 millones, Apurímac, en desarrollo), Ampliación de Cerro Verde (US\$4,400 millones, Arequipa, en desarrollo), Quellaveco (US\$3,300 millones, Moquegua), Pampa del Pongo (US\$3,280 millones, Arequipa), Hierro Apurímac (US\$2,300 millones, Apurímac), Galeno (US\$2,500 millones, Cajamarca), Toromocho (US\$3,500 millones, Junín; en desarrollo), Tía María (US\$2,500, Arequipa), Cañariaco (US\$1,599 millones, Lambayeque) y otros más.

De un total de 50 proyectos mineros programados para el periodo 2013-2020, diez proyectos corresponden a empresas peruanas, mientras 40 son proyectos de multinacionales, cuyos montos de inversión son considerablemente mayores³⁰. La preeminencia de la inversión extranjera sobre la nacional refuerza el imaginario popular que "los extranjeros se llevan nuestra riqueza", imagen muy arraigada y que está en el trasfondo de muchos conflictos.

Hacia el 2000, el índice del volumen de exportaciones mineras era de 100 y subió a 187 el 2012. Sin embargo, el índice de precios, factor que impulsa las inversiones mineras, subió de 100 a 435 para el mismo periodo. Como reflejo de esta extraordinaria dinámica, el 2008 la inversión extranjera directa, que estaba ligeramente por debajo de los US\$2,000 millones, saltó en solo cuatro años a más de US\$12,000 millones³¹. La importancia económica de la gran minería también se manifiesta en otros indicadores. Mientras en 1980 las exportaciones tradicionales representaban el 77.2% del total, (siendo la principal la minería con 46.9%), el 2012 aumentaron a 75.7% del total (representando la minería el 56.8%).³²

28 Para comparar al Perú con Sudamérica, ver Francisco Durand y Humberto Campodónico. *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica: de la negociación al conflicto*. Lima: ALOP, 2011. Para el caso del Perú, ver "Minería, minerales y desarrollo sustentable en el Perú", en Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente- CIPMA et al. *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*. Ginebra: CIPMA, 2002, pp. 529-592.

29 Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. *Reporte estadístico minero*. Lima: SNMPE, 2014.

30 Ídem, pp. 22-23.

31 Otra Mirada, No. 29 (octubre 2013), suplemento del diario *La República*.

32 Félix Jiménez. "El actual estilo de crecimiento económico". Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía (material docente no publicado, 2013).

En cuanto al impacto social y ambiental, se debe remarcar lo siguiente. La minería, principal sector económico del país, da empleo directo (minas y contratistas) a solo 196,260 trabajadores, cuya situación contractual es muy diversa³³. Al 2013, las minas empleaban 65,748 trabajadores y las empresas contratistas que trabajan con ellas empleaban 130,512 trabajadores, una división de la fuerza de trabajo que dificulta la acción colectiva y el desarrollo institucional sindical. Sin embargo, a pesar de los cambios normativos a favor de la gerencia, el sector minero no deja de tener problemas laborales. El 2012, el sector de minas y canteras representaba el 55% del total de horas/hombre pérdidas. El 40.2% se ubica en zonas definidas como pobres, 36.4% en zonas muy pobres y 11.8% en zonas de extrema pobreza³⁴. Entre el 2003 y el 2010 los pasivos ambientales se incrementaron notablemente, pasando de 611 a 5,551, casi 10 veces más.

Estas inversiones son estimuladas por el Estado peruano, que ha provisto de garantías jurídicas a los grandes inversionistas nacionales y extranjeros y a los *joint ventures* de riesgo compartido, brindándoles trato político preferencial. Los principales mecanismos utilizados por el Estado para “incentivar las grandes inversiones” han sido los Contratos de Estabilidad Jurídica, los convenios internacionales, particularmente los TLC ya mencionados, y las concesiones extractivas³⁵. Aunque también se han establecido protocolos, estudios ambientales y procesos de consulta, sobre todo a partir de la redemocratización del 2000, pero el Estado los ha limitado y, en general, les concede menor importancia, muchas veces mejorándolo de modo reactivo, *ex post*, cuando aparecen las protestas o por presiones externas pro ambientales y laborales.

Los discursos oficiales de los presidentes dan testimonio de este orden de prioridades. La teoría del perro del hortelano de Alan García es probablemente el caso más extremo. Sostiene que los pueblos indígenas (llamados “ciudadanos de segunda categoría” en una declaración periodística) son flojos, tienen ideas equivocadas y al bloquear las inversiones, se oponen al progreso, con lo cual “no comen ni dejan comer”:

Hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: ‘Si no lo hago yo que no lo haga nadie’.³⁶

El presidente Humala, que prometió escuchar las protestas populares, argumentando en su campaña presidencial del 2011, en referencia al proyecto Conga que “el agua está primero que el oro” para luego, una vez elegido, impulsar el proyecto sosteniendo que se podía tener “agua y oro”, dio muestras de compartir la filosofía extractivista que reina como doctrina de Estado desde 1990. En su discurso ante la 31ª Convención minera PERUMIN, realizada el 20 de setiembre del 2013, emitido luego de que su gobierno enfrentó violentos conflictos en Conga (Cajamarca), Tintaya (Cusco), Tía María (Arequipa), propuso la tesis de una “nueva

33 José De Echave. “El trabajo minero en el Perú”. Cooperación. Lima, abril 2014.

34 Datos al 2007, en “La minería”. *Bajo la lupa*. No. 1, agosto 2007, p. 19.

35 Sobre los cambios jurídicos que se iniciaron en la década de 1990, ver Beatriz Boza (ed.). *Invirtiendo en el Perú: guía legal de negocios*. Lima: Editorial Apoyo, 1994.

36 Alan García. “El síndrome del perro del hortelano”. *El Comercio*. Octubre 28, 2007, p. 14.

minería”, pero repitió, con pequeñas variaciones, los mensajes pro corporación con baja regulación de gobiernos anteriores.

De acuerdo con Humala, las grandes inversiones mineras son motivo de admiración por los records de producción obtenidos y debido a que los enclaves mineros operan principalmente en zonas alejadas (vistas como vacías). Afirma, triunfalmente, que el Perú es el tercer productor mundial de zinc, estaño, plata y cobre; cuarto en plomo, molibdeno y mercurio; sexto en oro; estando además entre los 20 primeros productores de cadmio, selenio, roca fosfórica y hierro. Todo ello, según esta versión, hace del Perú “un país minero de primer orden” y con gran proyección, en tanto tiene un largo camino de desarrollo: “recién estamos aprovechando sus posibilidades”. El presidente concibe a la inversión minera como una influencia mayormente benéfica y civilizadora (postura que coincide con el discurso de los enclaves):

Usando como palanca la nueva minería, es posible [dar oportunidades a todos] porque la mayor parte de los proyectos mineros en el Perú se llevan a cabo en lugares increíblemente inhóspitos, donde es preciso levantar campamentos, llevar maquinaria pesada, trasladar equipos de alta tecnología e insumos, se debe también contar con energía, represas y accesos... Igualmente, se requiere llevar grandes cantidades de mano de obra, gran parte altamente calificada, lo que implica, además, servicios básicos para ellos y sus familias, abastecimientos, establecimientos de salud, incluso escuelas (p. 5) (el subrayado es nuestro).

Humala se refiere, principalmente, a lo que sucede al interior del enclave y omite mencionar que se trata de territorios habitados (mayormente por pobres e indígenas y mestizos), así sean “inhóspitos”. Este enfoque es muy similar al concepto de actividad heroica que proponen los empresarios mineros. Sintomáticamente, no hace referencia a la vida social extramuros, que es donde se originan los principales conflictos. Más bien argumenta que la minería “da empleo directo e indirecto” y “genera recursos para el país”. Sin embargo, no deja totalmente de lado el aspecto social. Sostiene que se ha producido en el país “un salto cualitativo” durante su gobierno, no solo porque “producimos más”, sino porque “también lo hacemos de manera responsable”. Cierra sus argumentos con una referencia a la cuestión social que revela sus prioridades:

Así como el Perú cuenta con un sólido paquete de garantías e incentivos para la inversión privada, a fin de que quienes estén interesados en hacer negocios en nuestro país se sientan seguros y como en casa, igualmente le pedimos que sus actividades se desarrollen con responsabilidad social y con atención al medio ambiente. A ustedes les digo, además, que tenemos un compromiso de implementar medidas que nos permitan desbloquear proyectos. La ejecución de proyectos no puede estar atracada en permisos y expedientes que van de un lado al otro (p. 8) (el subrayado es nuestro).

El presidente expresa, entonces, el énfasis en la política promocional con pequeñas alteraciones discursivas que insisten en conciliar la inversión con las metas sociales, pero sin cambiar las reglas del juego. Presenta a las zonas mineras como territorios vacíos y les “pide” a los inversionistas (que sugiere una jerarquía donde la corporación la percibe por encima

del Estado), actuar responsablemente, insistiendo en “destrabar la inversión” debido a los conflictos y las mayores exigencias de cuidado ambiental.

Gobierno minero

Estos nuevos enclaves mineros se han renovado y fortalecido debido al modelo económico que los privilegia, los estímulos de altos precios y mayor demanda del mercado internacional del periodo 2002-2013, el apoyo del Estado y de la gran prensa, y la promoción de las inversiones, con el consiguiente “blindaje” legal por parte de las fuerzas de la globalización económica. Dado que son inversiones a largo plazo, han venido para quedarse, y dado que la riqueza mineral del Perú es variada, esta actividad va a continuar creciendo, aunque probablemente a menos ritmo al terminar la bonanza. Estamos frente a un cambio estructural con efectos a largo plazo y la constitución de un “poder fáctico minero”.

Los enclaves modernos penetran las regiones esgrimiendo la imagen de gran empresa moderna responsable, transparente y eficiente. Bajo esa premisa, inician su proceso de inserción en el medio regional/local. Sin embargo, una mirada amplia y crítica centrada en su poder, corroborada por la evidencia empírica, indica que en realidad desarrollan sistemas de control social y hasta político, incluso desarrollan algunos rasgos policiales y represivos, sobre todo cuando temen o enfrentan la protesta. Los enclaves, entonces, “hacen política” no solo frente al Estado, sino frente a la sociedad civil y los poderes regionales y locales. Aquí argumentamos que esta expansión de roles los asemeja a un “gobierno” cuando el enclave establece una trama de relaciones con los “gobernados” sobre la base de un poder económico privado que expande sus roles.

Los enclaves, una vez que compran instalaciones, cuando comienzan a operar o se expanden a nuevos territorios, desatan una nueva trama de relaciones de poder. Como tal, se relacionan con un conjunto de grupos sociales, tanto internos (trabajadores) como externos (proveedores, clientes, pueblos y comunidades aledañas a los enclaves). Estos distintos *stakeholders* son “afectados” (cuando ceden o pierden territorio o sufren problemas varios) o “impactados” de múltiples formas: empleo, remuneraciones, rentas, compras, infraestructura, comunicaciones; medio ambiente, agua; vida social y cultural, organización de la sociedad civil, acceso a medios de comunicación; influencia en elecciones distritales, provinciales y regionales; seguridad. Quienes son mayormente afectados son las comunidades indígenas/mestizas (empezando por los desplazados de sus territorios), los poblados pobres y ciudades aledañas al campamento minero y su extenso territorio (ciertamente, no son los únicos. Por ejemplo, Cerro Verde tiene un enorme impacto en Arequipa, la segunda ciudad del país). No ocurre lo mismo al interior del enclave por el origen y tipo de contratación de mano de obra (que los divide en varias empresas), las normas laborales que fortalecen el manejo de las gerencias y los mayores salarios que ganan los trabajadores³⁷.

Siguiendo con nuestro enfoque de poder, argumentamos que el efecto de los enclaves se basa en una asimetría de poder: de riqueza, recursos, programas, publicidad, influencias y

37 Un caso particularmente conflictivo es la Minera Shougan (empresa china de hierro ubicada en Marcona) debido a que paga bajos salarios y desarrolla una agresiva política antisindical, enclave que enfrenta recurrentes huelgas. El 2013 ocurrieron huelgas en minas de menor importancia en Gold Fields La Cima (Cajamarca) y Santa Luisa.

capacidades discursivas. El enclave, generalmente, actúa apoyado fuertemente por el Estado nacional, alianza que refuerza las asimetrías y contribuye a la radicalidad de los conflictos. Por lo mismo, los conflictos no son, como argumenta el Estado y las categorías de clasificación de los conflictos sociales, causados por “agua” o “contaminación”, son conflictos contra el poderoso agente que afecta las fuentes de agua y genera contaminación y alteraciones en la vida comunitaria. Este poder, que puede ser confrontado, es difícilmente contrapesado por los grupos sociales, pueblos y comunidades que son mayormente pobres e indígenas. Sus organizaciones gremiales y políticas carecen de recursos y tiene más capacidad de protesta que de propuesta, aunque a veces pueden estar apoyados por entidades nacionales y, ocasionalmente, internacionales. El problema es que el Estado tiende más a apoyar a los enclaves, en su mayoría extranjeros, que a mediar de forma neutral; a privilegiar la inversión antes que fiscalizar ambientalmente y defender los derechos sociales, y también a tener escasa presencia y poco interés en el desarrollo local, lo que polariza la situación.

El estudio de De Echave, Diez, Huber, Lanata, Resvez y Tanaka, tiene un diagnóstico parecido, aunque no elabora, como en nuestro caso, un argumento sobre el *business power*:

El que el Estado se muestre mucho más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y control de la actividad minera, o al logro de los objetivos redistributivos, hace que sea percibido como un actor próximo a los intereses de las empresas, no a las colectividades locales, que buscan ser reconocidas como interlocutores; al aparecer como uno de los actores cercanos en conflicto les es muy difícil legitimarse como garante del interés general³⁸.

Pero, debe preguntarse, ¿los problemas son con el Estado o con el enclave? En realidad, termina siendo con ambos en la medida que aunque el Estado tiende a apoyar el enclave, en los conflictos tanto la mina como la comunidad terminan exigiéndole mediación. El experto jurídico y exministro de Justicia, Baldo Kresalja, sostiene al respecto que esta dinámica de conflictos termina por “enfrenta(r) a los movimientos sociales casi siempre con el Poder Ejecutivo, sea a través de movilizaciones pacíficas o violentas, o a través de negociaciones”³⁹.

Entonces, como base de la alianza enclave-Estado, que es el factor definitorio a largo plazo, y acicateado por los conflictos, el enclave formal moderno va asumiendo múltiples y cada vez mayores funciones extraeconómicas para “hacer política” a nivel local y regional y se convierte en un gobierno minero debido al apoyo del Ejecutivo a nivel nacional. A través de estas prácticas, que pueden ser formales o informales, buscan clientelizar o “fidelizar” (término que a veces usan las corporaciones) a los *stakeholders*, para asegurar su manejo del contexto: para tenerlos de su lado, pero también para cooptarlos, vigilarlos e incluso actuar contra ellos cuando protestan. El enclave, además, opera asimilando prácticas de control social peruanas, reproduciendo bajo nuevas formas una antigua lógica de dominación local y rural llamada “triángulo sin base”⁴⁰. El vértice es el enclave y busca relacionarse individual y clientelarmente con los *stakeholders*, evitando que se unan como base. Esta di-

38 De Echave et al. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CIES y YCBC, 2009, p. 190.

39 *Revista Agraria*. 2014, p. 21.

40 Julio Cotler. “Pautas de cambio en la sociedad rural”. En José Matos Mar et al. *Dominación y cambios en el Perú Rural*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1969, pp. 66-79.

námica de poder es muchas veces propuesta y puesta en práctica por el personal local que la empresa contrata y que se especializa en el manejo comunitario. De ese modo ocurre un “mestizaje”, una mezcla de prácticas corporativas de tipo moderno y tradicional. Es en esas circunstancias que asoma la sombra del Leviatán privado. Los enclaves mineros desarrollan ciertas capacidades de inteligencia y seguridad por varias vías: empresas de seguridad y acuerdos con asesores de inteligencia y con el Estado para tener dotaciones policiales en sus instalaciones.

Curiosamente, el discurso de los propios enclaves y sus soportes nacionales e internacionales pintan un panorama donde el tamaño y el poder que ostentan no representan un problema, lo que coincide con algunas corrientes de las Ciencias Sociales. En una perspectiva de Ciencia Política como la que aquí se adapta, ese poder (económico, político, discursivo y social, a veces hasta represivo) es el principal dato de la realidad. A partir de allí se identifica la correlación de fuerzas entre actores con variados y disímiles recursos. Pero el discurso oficial estatal y corporativo ignora el tamaño y el poder del enclave moderno y lo enaltece. Los enclaves, en particular, argumentan que “siguen estándares internacionales”, que “cumplen con la ley nacional” y que son voluntariamente “responsables” y “altruistas”, es decir, que son buenos ciudadanos corporativos y que se autorregulan. Todos estos argumentos son congruentes con el modelo económico adoptado y el discurso neoliberal global. Si así fuera, bajo esas condiciones operativas debería obtener fácilmente una “licencia social para operar”, lo que implica la consulta o el consentimiento de los pueblos y el uso de mecanismos institucionalizados de elevación de demandas, protesta y negociación; combinado con mejoras de diverso tipo conducentes al bienestar general. Esta imaginada paz social, sin embargo, no ocurre.

Como testimonio de los problemas generados están las tensiones, los conflictos y las grandes confrontaciones que han surgido, convirtiendo la conflictividad socioambiental en la principal forma de conflicto en el país en el periodo bajo estudio (ver Anexo No. 1). Estas dinámicas aparecen en un contexto de asimetrías y polarización. Las tensiones y conflictos han venido creciendo al ritmo de la ampliación del impacto territorial de los enclaves. Hacia el 2012, el Estado concesionó 23 millones de hectáreas a empresas mineras que representan 17% de la superficie nacional, estando concentradas principalmente en la sierra y en menor medida en la selva⁴¹. En varios departamentos estas concesiones representan porciones sustantivas del territorio regional: 23% en Cusco, 27% en Junín, 32% en Piura, 45% en Cajamarca y 64% en Apurímac. Los llamados conflictos socioambientales crecieron considerablemente, pasando de seis y ocho el 2004 y el 2005, a 51 y 103 el 2008 y el 2009, y escalando a 177 y 146 el 2011 y el 2012⁴². En los casos más dramáticos, estos conflictos han terminado generando un resultado no deseado por el Gobierno central y los inversionistas: la suspensión temporal o indefinida de varios grandes proyectos de inversión extractivos. No obstante, debe tomarse en consideración que los conflictos manifiestos coexisten con los latentes, que son más numerosos, y que también ocurren algunos acuerdos para reiniciarlos, no por ello dejando de considerar casos donde los enclaves operan sin conflictos, y de los cuales, lamentablemente, se conoce poco.

41 Información tomada de la consultora minera Proesmin. *Construyendo país con el nuevo ordenamiento de recursos naturales no renovables en el Perú*. Lima: Proesmin, 2013, p.3.

42 *Otra Mirada* (No. 29, octubre 2013, p. 16), suplemento del diario *La República*.

La noción de gobierno minero que aquí se propone hace referencia a todo el espectro de casos, sin limitarse a los conflictivos. El enclave puede ser “buen gobierno” como “mal gobierno”, pero siempre un ente poderoso e intrusivo en todo sentido. Este poder minero maneja situaciones que van desde la aceptación hasta el rechazo. Esta variación de resultados depende de la efectividad y capacidad de control o manejo del entorno que tiene el gobierno minero para “fidelizar” a la población local, sea en antiguas o nuevas inversiones. Para entender esta noción, polémica por cierto, se parte del hecho que tanto la gran empresa como el propio Estado deciden desarrollar y expandir sus roles extraeconómicos y profundizar su manejo político del entorno regional y local para que el enclave pueda tener un “manejo” lo más completo y efectivo posible y, más generalmente (algunas expansiones de roles tiene que ver más con objetivos que sociales, pero el resultado es el mismo), asegurar su rentabilidad a largo plazo. En el caso del enclave, sus fines son esencialmente económicos y sus medios de todo tipo; al punto de concebir, desarrollar e implementar una variada gama de políticas sociales privadas o privatizadas, a veces represivas, puestas en práctica de modo formal e informal. Esta es la manera cómo el enclave termina *de facto* organizando el territorio, invirtiendo y ejecutando obras públicas; generando un dominio, control o influencia socioterritorial, que se asemeja al rol de un gobierno.

Obviamente, ciertas funciones claves de los gobiernos quedan en manos del Estado, sobre todo aquella relacionada a “hacer cumplir la ley”, que es exigida por los enclaves como parte de un acuerdo de garantías a la inversión que logran a nivel nacional, pero que no se respeta a nivel local. He ahí el problema. Como dice Cabrera, gerente corporativo de Minera Yanacocha:

Los mineros obtienen una concesión, pagan al Estado por la misma, siguen las pautas del Estado para explorar, aplican las normas establecidas por el Estado para los estudios de impacto ambiental, pero nada les garantiza que puedan desarrollar un yacimiento. La inversión no está garantizada aun cuando haya contratos de estabilidad, dado que estos no pueden ser efectivos si no se ha llegado a la etapa de producción. Una consulta popular, una ordenanza municipal que declare “intangibles” un área o distrito o el incendio de un campamento minero, puede impedir una inversión... el Estado [debe] intervenir] decididamente para hacer respetar la ley...⁴³.

De allí que para asegurar la inversión el enclave busque a nivel local/regional la licencia social para operar, lo que a su vez se sustenta en el manejo y utilización de sus vastos recursos y en sus conexiones a nivel nacional y global. Este gobierno minero actúa y se proyecta como el principal y más rico actor, el más influyente, ergo, el actor más poderoso.

El enclave, ahora transformado en gobierno minero por ideas y dinámicas que vamos a detallar más adelante, articula todos los planos espaciales al mismo tiempo: global, nacional, regional y local. Esta es una de sus dimensiones de poder que nace de la enorme concentración de recursos materiales e institucionales en una sola entidad, la corporación moderna o *business power*. Esta múltiple articulación espacial revela una asimetría estructural a largo plazo. El enclave minero, debido a su abundancia de recursos y capacidades de acción so-

43 Cabrera. “La minería después de Majaz”, 2007, p. 21.

cial, se relaciona con pueblos y comunidades impactadas y afectadas que tienen pocos recursos, diferentes mentalidades y grandes necesidades, y cuya acción política es más difícil y generalmente se limita a lo local/regional⁴⁴. Generalmente deciden cómo ayudarlos y asumen acríticamente que “saben lo que hacen”, asumiendo un rol de tutoría.

Apenas se entera la comunidad de la realización de un megaproyecto minero, la situación es de partida tensa porque el enclave se inserta en zonas de pobreza y pueblos indígenas y mestizos que tienen una mezcla de temores y expectativas y, según los casos, cuentan con una experiencia histórica como “pueblos olvidados” a reclamar, movilizarse y hasta enfrentarse. Por lo mismo, el enclave tiende a actuar extraeconómicamente con el apoyo y la venia inicial de los gobiernos de países desarrollados y los organismos financieros internacionales y, dependiendo de los casos, también de los regionales y municipales. El enclave se proyecta como un gigante con abundantes recursos y poderes propios. Justamente por actuar como gobierno minero, busca los poderes y capacidades para revertir esta posible oposición o cuestionamiento, pero cuando un conflicto se torna violento y se sale fuera de control, piden al Estado “garantías a la inversión”, reclamando la vigencia de un Estado de derecho en el cual ellos son los principales agentes en influir o dictar las leyes. Cuando se agota la capacidad del Leviatán privado, entra el Leviatán público reprimiendo o, dependiendo de las circunstancias, aceptando formas de negociación para solucionar los problemas y poder luego volver a iniciar los proyectos. Como esa licencia social para operar se puede perder a nivel del Gobierno local o regional, uno de los objetivos del gobierno minero es influir en las elecciones para cambiar al alcalde o presidente regional que obstaculiza sus planes, o apoyar a uno que le sea favorable, lo que polariza a la población, que siente que comienza a funcionar un “triángulo sin base” con una moderna política de “pan y palo”.

Desde la otra orilla, se tiene a los pueblos y comunidades, particularmente los pobres organizados y con representación política (partidos, órganos de gobierno local y regional) que con frecuencia cuestionan o son más propensos a oponerse al gobierno minero⁴⁵. Cuando los movimientos sociales logran ampliar su radio de acción y articularse a nivel nacional y global, es decir, obteniendo apoyo más allá de los territorios del enclave y alrededores generando una red de solidaridad, potencian sus capacidades, lo cual implica romper el silencio mediático a nivel nacional. Esta es otro factor de poder de los enclaves. El conflicto en las industrias extractivas atrae la atención de actores internacionales, debido a la preocupación ambiental y la situación de los pueblos indígenas, hecho que los saca del anonimato. Los movimientos sociales deben, entonces, ser capaces de elevar sus demandas a nivel nacional y, si pueden, internacional. Cuando articulan diferentes planos espaciales y arman redes, se fortalecen frente al enclave equilibrando al menos temporalmente la relación de poder. Uno de sus principales soportes son las ONG globales, que operan con redes amplias a

44 Esta cuestión lleva a una discusión de la globalización, que debe ser entendida a partir de la relación global-local. Algunos autores usan el término “glocalización” para capturar esta problemática, término que comenzó a ser usado por Roland Robertson en su libro *Globalization: social theory and global culture*. London: Sage Publication, 1990. Para su aplicación a América Latina, ver Fernando Carrión. “Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción”. En Canziani y Alexander Schejtman (eds.). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 21-31.

45 Sobre los actores en conflicto, ver Víctor Caballero M. “La negociación de conflictos sociales 2006-2010: tres modelos para armar”. Cuaderno de Trabajo No. 17, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, octubre 2012.

todo nivel, al punto que logran apoyo y refuerzan la posición negociadora de los pueblos movilizadas⁴⁶.

El caso Tintaya

Se debe advertir que el concepto de gobierno que se usa en este ensayo surgió de una visita de campo el 2006 a la mina Tintaya, la ciudad de Espinar y la comunidad campesina de Huano-Huano. El caso es importante por tratarse de una región minera sacudida por sucesivos movimientos de protesta, tal como lo revela la siguiente cronología elaborada por Carmen Ilizarbe:

Cronología del conflicto en Espinar por el proyecto Tintaya						
Año	1990	2001	2003	2005	2011	2012
Actores que protestan	FUDIE	Alcaldía (OM) CooperAcción CONACAMI	FUDIE Federación Campesina	FUDIE	Alcaldía (OM) FUDIE - FUCAE Vicaría Solidaridad	Alcaldía (OM) FUDIE y otras Vicaría Congresistas
Actores a quienes se reclama	Estado central	BHP Billiton (Australia)	BHP Billiton	BHP Billiton	Xstrata (2006) (Anglo-Suiza)	Xstrata Estado central
Acción	Toma de local (Día Dignidad)	Propuesta de Convenio Marco (CM)	Toma de local	Toma de local	Comité Concertación CM	Mesa de diálogo Paro indefinido
Demandas	→ Desarrollo ec: - servicios básicos - infraestructura - empleo → Compensación por expropiación	→ Infraestructura → Monitoreo y solución pasivos medioambientales → Empleo y capacitación → Desarrollo sostenible (no solo minería)	→ Firma del Convenio Marco	→ Cumplimiento de demandas → Reformulación Convenio Marco (hospital, carretera, impacto ambiental)	→ Nuevos términos Antapaccay y Corcohuanco → No influencia política Xstrata → Impacto ambiental	IDEM
Resultados	- Privatización - Desarrollo político de org. sociales - Plan integral	- Diálogo tras amenaza de paro - Negociaciones postergadas	→ Convenio Marco: - 3% utilidades vía Fundación Tintaya - Monitoreo ambiental	Ampliación Convenio Marco	- Silencio empresa - Silencio Estado central - Denuncia penal contra Xstrata y MEM	- Violencia en protesta - Represión violenta - EdE - Ingovernabilidad
Fuentes:	- Durand, Francisco: <i>Tintaya y su gobierno minero</i> . En Revista Quehacer 173, Enero 2009, DESCO. - Guevara, Daniel y Paolo Sosa: <i>El conflicto de Espinar y Xstrata</i> , Noticias SER 20/06/12 (http://www.noticiasser.pe/20/06/2012/informe_conflicto-de-espinar-y-xstrata)					
Elaboración:	Carmen Ilizarbe.					

Brevemente, conviene mencionar que las tensiones se originaron el 2001, cuando empezaron las protestas, amenazas de paro y movilizaciones dirigidas por el alcalde provincial Oscar Mollehuana, dirigente de izquierda que contaba con el apoyo de un Frente de Defensa de la provincia de Espinar (FUDIE). Las protestas derivaron finalmente en negociaciones cristalizadas en un Convenio Marco el 2003, que incluía acuerdos de obras y monitoreo ambiental, compensación a las comunidades campesinas afectadas (US\$330 mil anuales por cinco años a cinco comunidades, con participación de ONG como mediadores, importante avance) y una contribución a la municipalidad de 3% de las utilidades por cinco años, pero

46 Ver al respecto la segunda parte del libro de Francisco Durand y Humberto Campodónico. *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica*. Lima: ALOP, DESCO, OXFAM y CEDAL, 2010.

con obras realizadas por Fundación Tintaya en tanto asumió un rol rector y ejecutor. Este detalle es importante y traerá cola más adelante.

El 2005 estalló un conflicto ante movilizaciones del FUDIE (con renuencia de las comunidades campesinas compensadas), por lo que se consideraba un incumplimiento de los acuerdos anteriores, que terminó en la ocupación de las instalaciones de Tintaya y en circunstancias que casi linchan al alcalde “prominero” Luis Álvarez. El ministro de Economía y Finanzas, Kuczynski (promotor del Consenso de Washington, identificado con la gran minería), denunció la violencia, pidió mayores penas y sugirió que había infiltración de terroristas. Finalmente, la mina, el FUDIE y la alcaldía provincial convocaron al gobierno y se abrió nuevamente una etapa de negociaciones, acordándose en Cabildo Abierto un acuerdo de una Ampliación del Convenio Marco⁴⁷.

Luego del conflicto, la mina procedió a expandir sus roles con obras de Fundación Tintaya, comenzando a influir en paralelo sobre la política local, logrando una mayor presencia en las radios, interviniendo en elecciones municipales y distritales, apoyando gremios, aliándose a comunidades campesinas y algunas municipalidades distritales y tratando de influir en las elecciones a la alcaldía provincial. También se hizo sentir la presencia de organismos de inteligencia privados como Business Track. Entre el 2003 y el 2007 la mina ejecutó 892 proyectos, invirtiendo S/.200 millones y “beneficiando” a la ciudad de Espinar y alrededores y a 72 comunidades campesinas “afectadas”. Aunque Xtrata afirma que: “Son las comunidades las que definen qué proyecto se ejecuta de acuerdo a su plan de desarrollo comunal”, lo cierto es que era la Fundación quien luego de una rápida consulta concebía técnicamente y lo ejecutaba siguiendo sus propias orientaciones⁴⁸. El problema radicaba en que la mina tenía gran influencia en la concepción técnica y la ejecución de los proyectos, lo que generó rechazo entre los “antimineros” pero que se aprobaba en el municipio gracias a que la mina mantenía una correlación de votos favorable. Esta imponente presencia reducía la autonomía decisional local y evitaba que desarrollaran su propia capacidad de gestión. De allí que muchas organizaciones populares critiquen el poder decisorio de la todopoderosa Fundación Tintaya.

Un documento interno de la Gerencia de Relaciones Comunitarias del 2007 sugiere que la mina había desarrollado una refinada lógica de influencia política y control, siendo más fuerte entre algunos actores y menos en otros, entrelazada con su inversión social. El documento identifica su nivel de “riesgo político”, habiendo logrado establecer una correlación de fuerzas favorable (que incluía a comunidades campesinas y alcaldes distritales), pero no al punto de llegar a un manejo estable del entorno debido a cuestiones irresueltas y la oposición del FUDIE. Este documento es de notable importancia y raro en su tipo en tanto es la primera vez que se tiene conocimiento de cómo realmente operan los enclaves en su manejo del entorno.

47 Carmen Iizarre. “Estado, empresa minera y ciudadanía en Espinar”, publicación virtual en el portal La Mula (febrero 2, 2012), en <http://cuentas.lamura.pe/login/?next=http%3A%2Flamura.pe%2Flogin%2F> (acceso octubre 2014).

48 *La República*, Suplemento Especial, “Xtrata Tintaya trabaja para el desarrollo sostenible de Espinar”, noviembre 24, 2013, p. 11.

Riesgo sociopolítico

	Bajo impacto	Alto impacto
Alta capacidad de control	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación (opinión pública) • Comunidades de la Mesa de Diálogo • Empresas locales - Expectativas • Alcaldes distritales • Quejas Huinipampa 	<ul style="list-style-type: none"> • Carretera Espinar - Imata • Comunidades Cañon del Apurimac • Fundación Tintaya • Alcalde Espinar • Proyecto Antapaccay • Exploraciones en otros distritos • Tema Condoroma y comunidades (carretera) • Temas ambientales (percepciones externas) • Reformulación del Convenio Marco
Limitada capacidad de control	<ul style="list-style-type: none"> • Mineros artesanales • Consejero Regional • Pugnas de grupos políticos internos • Regidores con expectativas • Movimientos regionales que desestabilizan al gobierno central 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente político en Coporaque • Frente político de la ultra izquierda (emergente) • Regalías vs. Convenio Marco • Minería informal – Ausencia gobierno regional y central

Documento interno de la empresa Tintaya.

Fuente: Francisco Durand. "Tintaya y su gobierno minero". Quehacer, Enero-Febrero 2009, p. 36-37.

Al mismo tiempo, se comprobó que tanto la municipalidad como las organizaciones sociales y la iglesia exigían un estudio independiente y más amplio de impacto ambiental, pero ni la mina ni el Estado apoyaron la demanda. La mina sostenía que sus propios estudios y autorregulación eran suficientes. Mientras tanto, a nivel nacional las acciones sociales de Tintaya eran elogiadas como modelo de resolución de conflictos. El 2008, la organización empresarial Peru2021 le otorgó a Xtrata, operadora de la mina Tintaya, el Premio a la Responsabilidad Social y al Desarrollo Ambiental por sus "mejores prácticas"⁴⁹.

El carácter más pronunciadamente intrusivo del enclave que se detectó en la visita de campo (y que se manifestaba incluso en temores de los dirigentes del FUDIE de estar siendo vigilados) indicaba que la mina estaba sembrando las semillas de la discordia. Una vez que los dirigentes del Frente dirigidos por Mollehuanca recuperaron el 2011 el control de la Municipalidad provincial, estalló otro conflicto. La huelga general fue violentamente reprimida por un destacamento policial enviado de Lima que se alojaba en el campamento minero. Durante las protestas, el local de Fundación Tintaya, la entidad encargada de hacer obras, fue incendiado. Esta entidad "se había convertido en un ministerio" y contaba con más de 700 empleados. El conflicto provocó dos muertos, 50 heridos y terminó con numerosos manifestantes arrestados, incluyendo al alcalde Mollehuanca. Poco después, el Estado lo enjuició, lo arrestó y suspendió el envío de fondos del canon minero a la provincia, una medida de represión fiscal que se inauguró poco antes en Cajamarca luego del conflicto de Conga. Al continuar las tensiones, el Gobierno central terminó liberándolo y se instaló una Mesa de Desarrollo, dando lugar a un largo periodo de negociaciones, pero el juicio a los dirigentes del movimiento siguió su curso. Por su parte, la mina reorganizó Fundación

49 Cavanagh, Jonathan (ed.). *Las minas del Perú/Peru Mines*. Lima: Peru Top Publications, 2010, p. 647.

Tintaya, cambiando al director y recortando el personal, intentando pasar a una nueva fase menos “intervencionista” o en todo menos abiertamente “intervencionista”.

Una declaración del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), que se cita por ser indicativo de las dinámicas y percepciones generadas “desde la otra orilla”, y las redes de apoyo internacional, da detalles de la dinámica de confrontación desatada el 2012:

Los miembros del OCMAL y sus aliados hemos tomado conocimiento de los hechos que vienen sucediendo en la provincia cusqueña de Espinar / Perú; hechos que no corresponden a un estado de derecho y democrático. Además, existe un proceso de diálogo que hasta ahora no ha llegado a acuerdos y ya se observan varias medidas represivas en Espinar. Estos hechos van totalmente en contra de lo que busca la población y la Municipalidad Provincial de Espinar: encontrar soluciones pacíficas, duraderas y dialogadas respecto al conflicto socio-ambiental.

Algunos de los hechos que más nos preocupan son: la presencia policial excesiva de la última semana, sin justificación. El maltrato físico, psicológico y agresión hacia mujeres y niños de una comunidad local en Espinar (Urinsaya) por parte de los policías. El injusto recorte presupuestal de la Municipalidad Provincial de Espinar por el Gobierno central, que se considera una forma de represión. Las campañas mediáticas para desprestigiar y aislar la Municipalidad Provincial de Espinar y la población. La criminalización y persecución de dirigentes y líderes políticos. La imposición del proyecto Majes Siguan II, sin los estudios adecuados, ni la participación en la toma de decisiones de la población. ¿Nos preguntamos cuál es el propósito del Estado peruano con este tipo de medidas? Si el gobierno peruano quisiera promover la “nueva minería”, debería tomar en cuenta el interés y la participación de la misma población, respetando sus derechos y los principios que rigen la democracia. Para un desarrollo verdaderamente sostenible (protegiendo los derechos de las personas y el medio ambiente), debemos dejar la dependencia a la renta extractiva y promover la diversificación económica productiva. Advertimos los riesgos que traen estas medidas que solamente provocarán mayores conflictos socioambientales y la vulneración de derechos fundamentales⁵⁰.

Es necesario señalar que el documento se limita a criticar la acción represiva del Estado y no hace mención al poder de los enclaves ni a la relación enclave-Estado o enclave-fuerza policial, que es parte de este panorama conflictivo.

Por su parte, la mina Tintaya se refiere a este cambio de la siguiente manera:

2011 fue el año de consolidación de la Mesa de Desarrollo, mecanismo que surgió a partir de la Mesa de Diálogo instalada para resolver los conflictos existentes con las comunidades del entorno de nuestras operaciones debido a los pasivos de gestiones anteriores. De esta manera, pasamos de un mecanismo para la gestión de pasivos a uno de propuesta de desarro-

50 <http://www.cooperacion.org.pe/noticias/10-noticias/1104-pronunciamento-sobre-situacion-provincia-espinar-peru> (acceso julio 2014).

llo. Entre los principales proyectos o programas desarrollados en el año destacan: el Centro de Recursos Educativos de Espinar, que complementa la labor académica de las instituciones educativas estatales de Espinar, en alianza estratégica con el Ministerio de Educación a través de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Espinar y la Dirección Regional de Educación. Gracias a una infraestructura de calidad y a talleres de capacitación, a la fecha contamos con más de ocho mil niños y adolescentes de inicial, primaria y secundaria beneficiados⁵¹.

Esta dinámica de conflicto recurrente, a pesar de la fuerte inversión social, seguida de suspensiones o negociaciones ocurridas ante la alarma generada luego del gran conflicto Conga del 2011 y Tintaya del 2012, y la aparición de otros casos importantes como Tía María en Arequipa y Santa Ana en Puno, llevó a una discusión nacional e internacional sobre los conflictos socioambientales que dieron lugar a mejores fórmulas de concertación. Las Mesas de Diálogo pasaron a ser denominadas Mesas de Desarrollo, ampliándose la agenda de temas a discutir, paso positivo aunque insuficiente.

Otros eventos donde se muestra una “mayor sensibilidad” del Estado en Tintaya posconflicto son el caso de 28 trabajadores amenazados con el despido si no renunciaban al sindicato, hecho que motivó en noviembre del 2013 una multa por parte del Ministerio de Trabajo por S/.70,000 por “prácticas antisindicales”. Xtrata desconocía de esta manera los derechos laborales. La mina Tintaya-Antapaccay fue también multada con S/.235,600 por contaminar 1,000 m² de pastos. Al parecer, los conflictos recurrentes empujaron al Estado a fiscalizar y sancionarla⁵². De pronto, el Estado “ausente” se hacía “presente” intentando superar la imagen de aliado y defensor de la mina.

Ogro filantrópico

A medida que se extienden los enclaves y se genera un debate nacional sobre su contribución económica en condiciones de bonanza, y su grado de responsabilidad en los conflictos a partir de casos dramáticos como Tintaya, Yanacocha, Conga, Manhattan, Majaz, Tía María, Santa Ana y muchos otros; han aumentado los recursos destinados a obras sociales y al mismo tiempo se ha expandido por diversas vías y distintas razones el poder social de los enclaves, al punto que ha surgido un nuevo ogro filantrópico.⁵³

Los enclaves en el Perú realizan obras por tres vías: 1) programas de responsabilidad social y ambiental vía la empresa o fundaciones, o en asociación con ONG y organismos públicos

51 Ver el portal de Glencore en <http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/TintayaAntapaccay/Paginas/MesadeDesarrollo.aspx> (acceso Febrero 2014).

52 Esta visión realista de las acciones de los enclaves mineros no aparece en sus informes. Las memorias y los reportes de las mineras omiten los aspectos problemáticos y se concentran en las “noticias positivas”, tal como lo revelan varios documentos de las propias minas (Antamina, “Reporte de Sostenibilidad 2005”, p. 5), donde el Gerente General Gerald Wolf afirma que muestran “grandes avances” que los obtienen “porque, en cada acción que realizamos, mantenemos viva nuestra visión... ser ejemplo de excelencia minera en el mundo”. El tono es, evidentemente, laudatorio. Es interesante anotar que informa sobre programas de relaciones comunitarias con cifras de presupuesto y detalles técnicos breves.

53 El término fue acuñado por Octavio Paz y que hace referencia a un gobierno clientelista y populista en base a realizar todo tipo de obras.

y obras encargadas por acuerdos con comunidades, previa negociación de distribución de recursos a nivel local; 2) obras voluntarias como contribución extraordinaria acordada con el Estado para evitar un impuesto a las sobreganancias mineras; 3) obras realizadas sobre la base de recursos correspondientes al Impuesto a la Renta y al sistema de Asociaciones Público Privadas. Si bien estas tres vías amplían el poder social de los enclaves al ampliar sus roles, y elevan los montos de inversión social al mismo tiempo que el Estado se “achica”, forman parte de diversas agendas empresariales: manejar el entorno (vía 1), evitar o limitar un impuesto extraordinario (vía 2) y hacer uso de recursos públicos que conllevan beneficio privado (vía 3).

En el primer caso, según se puede ver en el Cuadro No. 1, la minería formal ha venido incrementando su inversión social considerablemente. El 2007 invirtió S/.199 millones, cifra que aumentó a S/.476 millones el 2012. El principal rubro de inversiones sociales el 2012 fue en “empleo local” (27%), seguido de “economía local” (26%), que comprenden un poco más de la mitad. Sigue el rubro de “infraestructura” (15%), “educación” (15%), “gestión ambiental” (6%) y “desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales” (6%). Los tres últimos rubros de inversión social son “salud” (2%), “promoción de la cultura” (2%) y nutrición (1%). No se puede estimar el impacto de estos programas en la medida que no existen evaluaciones de impacto independientes, sin embargo, es interesante notar el amplio campo de acción social corporativa que incluye empleos, infraestructura, necesidades básicas, cultura, medio ambiente y desarrollo institucional local. Las prioridades de gasto muestran una gran preocupación por dar empleo (en la medida que las minas generan poco empleo directo) y modernizar la economía local para “transformar” a los locales en “emprendedores”. La inversión propiamente institucional es pequeña.

CUADRO NO. 1. INVERSIÓN SOCIAL DE RSE DE LAS MINERAS (2007-2012) (EN MILLONES DE S/.)

Inversión social de las mineras	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales	8'088,495	7'283,167	11'011,221	12'290,507	17'328,578	41'880,051
Economía local	35'516,765	58'409,331	44'291,463	51'741,288	76'732,598	120'467,104
Educación	30'516,765	40'560,740	22'939,518	27'901,306	34'931,680	44'918,285
Empleo local	24'070,367	62'577,734	39'316,967	78'318,140	117'426,236	109'779,743
Gestión ambiental	24'549,563	18'506,279	21'726,737	9'842,443	27'414,511	19'418,892
Infraestructura básica	58'646,937	84'935,755	50'601,815	51'807,461	92'782,854	101'335,412
Nutrición	5'166,729	4'170,997	3'914,145	6'653,468	6'842,538	7'417,657
Promoción de la cultura	3'983,671	4'451,711	4'486,966	6'615,284	8'386,100	9'783,363
Salud	8'064,024	10'862,212	9'234,304	10'508,803	10'078,961	21'464,013
Total general	199'599,345	291'757,926	207'523,136	255'523,136	391'924,056	476'464,520

Fuente: MINEM. Elaboración: Gustavo Ávila, Grupo Propuesta Ciudadana⁵⁴.

54 Agradecemos a Gustavo Ávila habernos llamado la atención sobre los datos y haber compartido la información.

En el segundo caso, el aporte se explica por acuerdos con el Estado. El 2006, el gremio empresarial minero propuso al gobierno de García un gasto voluntario en obras denominado Programa de Solidaridad con el Pueblo y que se conoció como el Óbolo Minero. En realidad, su efecto fue limitado y tardío. Un grupo reducido de siete grandes enclaves mineros (Cerro Verde, Barrick, Southern, Shougan, Yanacocha, Antamina y Tintaya) contribuyeron con US\$1,370 millones entre los años 2006 y 2009. El Cuadro No. 2 desagrega la contribución por empresa⁵⁵:

CUADRO NO. 2. UTILIDADES NETAS E INVERSIÓN DEL “ÓBOLLO MINERO” (EN US\$ MILLONES)

Enclave	2005	2006	2007	Óbolo 2007
Cerro Verde	235	445	805	17
Barrick	189	420	491	8
Southern Perú	910	1,274	1,415	17
Shougan	69	71	92	1
Yanacocha	535	568	244	22
Antamina	862	1,628	1,620	65
Tintaya	78	136	208	14
Total	2,879	4,540	4,875	144

Fuente: Humberto Campodónico (en base a datos de CONASEV, MEM y los estados financieros de las empresas).

El detalle y las limitaciones de la iniciativa han sido explicados por Humberto Campodónico:

El óbolo equivale al 3% de las utilidades de las empresas de la gran minería y montos algo más reducidos para la mediana minería. Quedaron excluidas del óbolo las empresas que pagan la regalía minera, que tiene un monto similar (3%)... Los sectores donde el óbolo ha avanzado más, tanto a nivel del Fondo Local como del Regional, son Educación e Infraestructura con S/.406 millones de inversión ejecutada, lo que representa el 30% del total del monto depositado. El resto se destinó a salud, nutrición, desarrollo y fortalecimiento de capacidades y actividades productivas.

Este orden de prioridades en los dos casos discutidos refleja una prioridad a clientelizar o fidelizar a las poblaciones antes que a promover su desarrollo institucional. Este patrón de inversiones y comportamiento sugiere que los enclaves responden no solo a lo urgente antes que a lo importante, sino que al mismo tiempo desean “mantener las cosas controladas” en tanto la autonomía y mayor calidad institucional local puede ser contraria a sus intereses a corto y mediano plazo. Se debe señalar que, a pesar del supuesto asumido por la medida que la gran empresa es eficiente y rápida, las obras ejecutadas habían utilizado el 34% del fondo a esa fecha, indicando que tardaron en hacerlo⁵⁶. Una evaluación posterior estimó que solo se realizaron el 70% de las inversiones sociales prometidas y que solo se

55 Al momento de terminar este artículo este mecanismo ha dejado de operar.

56 Humberto Campodónico, “Solo se invirtió el 34% del Óbolo Minero”. *La República*, marzo 7, 2014, p 12.

hizo un estudio de impacto en dos casos. Es necesario comentar que el mayor gasto social corporativo no ha afectado mayormente los niveles de rentabilidad. Las utilidades netas de los cinco enclaves mineros más grandes (Cerro Verde, Barrick, Southern, Yanacocha y Antamina) entre el 2005 y el 2010 pasó de US\$2,731 millones el 2005 a US\$4,335 millones el 2006, US\$4,574 millones el 2007, US\$4,132 millones el 2008, US\$3,777 millones el 2009 y US\$4,508 millones del 2010, un total de US\$24,057 millones en seis años⁵⁷.

En el tercer caso, ocurre una mayor ampliación de los roles extraeconómicos de los enclaves debido a la ley de Obras por Impuestos que autoriza a todo tipo de empresas a destinar recursos del Impuesto a la Renta a obras realizadas por ellas en salud, educación, agua, saneamiento, infraestructura de diverso tipo, limpieza, riego, energía, comunicaciones, turismo y esparcimiento (ver Anexo Nos. 2 y 3)⁵⁸. Se debe añadir que el 2014 el gobierno aprobó la ley de Asociaciones Público Privadas.

El total de la inversión del sistema de Obras por Impuestos entre el 2009 y el 2012 alcanzó la suma de S/8,119 millones⁵⁹. En el caso de las mineras, la contribución fue la siguiente:

CUADRO NO. 3. FONDOS UTILIZADOS POR LAS EMPRESAS MINERAS EN EL PROGRAMA OBRAS POR INVERSIÓN 2009-2014

Enclave	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (a marzo 10)	Total
Southern	-	-	160,3	15,5	75,2	113,1	364,2
Volcan	-	-	11,3	23,5	41,8	-	76,7
Barrick	-	-	-	6,8	7,4	18,1	32,3
Antamina	-	-	-	-	10,6	8,6	19,3
Goldfields	-	-	-	-	-	18,5	18,5
Poderosa	-	-	-	-	13,3	-	13,3
Milpo	-	-	-	-	9,9	-	9,9
Tintaya	-	-	-	-	-	3,0	3,0
La Zanja	-	-	-	--	0,4	-	0,4

Elaboración: propia. Fuente: www.proinversion.gob.pe

Tanto el “Óbolo Minero” del 2006, la ley de Obras por Impuestos del 2008, como los impuestos especiales del 2011 (que terminó generando ingresos menores estatales a los calculados inicialmente por el gobierno entrante de Humala al rebajarse los montos luego de concesiones del presidente Humala cuando negoció alternativas con los enclaves)⁶⁰, revelan la capacidad política de los enclaves para “dictar” políticas públicas en condiciones de

57 Grupo Propuesta Ciudadana. “Vigilancia de las industrias extractivas”. Reporte Nacional No. 15, junio 2012, pp. 16-17.

58 Ver las declaraciones de COMEX, gremio de exportadores, que sostiene que el programa de Obras por Impuestos “abaratara costos” y permite que las obras “se hagan en menor tiempo” (Correo, marzo 17, 2014, p. 10).

59 Ver el portal www.obrasporimpuestos.pe (acceso octubre 2014).

60 Conversación sobre el tema con Salomón Lerner, presidente del Consejo de Ministros y sus asesores (Lima, febrero 2014).

“captura del Estado”. Las normas permiten un mecanismo más acentuado de intervención privada en asuntos sociales de los más diversos y en la realización de obras de infraestructura de diverso tipo. Esta tendencia se va a acentuar gracias a medidas como las Asociaciones Público Privadas, donde las grandes empresas usan recursos públicos para hacer obras en alianza con otras organizaciones en condición de socios menores. En octubre del 2014, los diarios informaban que “privados desarrollaran proyectos por US\$3,500 millones” en obras hospitalarias en convenio con el Ministerio de Salud (*El Comercio*, octubre 10, p. 1 de la sección *Portafolio*).

Leviatán privado

La presidencia de García, autor de la tesis del perro del hortelano, fue remecida por olas de conflicto socioambiental que pusieron en aprietos a la alianza enclaves-Estado. En ese contexto, se aprobó en julio del 2009 una norma que desarrollaba una íntima relación entre las minas y la policía nacional. Se le denominó Ley de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial y permitía a los enclaves firmar convenios de seguridad con la Policía y también con el Ejército según se conoce por ciertos casos. Al 2013, las minas Tintaya, Antamina, Gold Fields La Cima, Santa Lucía, Sullier Shahuindo, Cosmolache, Sulliden Gold y Yanacocha y otras cinco minas más firmaron estos convenios. Esta política es una ampliación de decisiones anteriores donde la policía puede ser contratada por privados para brindarles seguridad en sus horas de franco. A ello se suma un caso especial, el de Minera Afrodita, que firmó un convenio con el Ejército. Estas medidas han sido criticadas por varias ONG globales. Argumentan que se genera una suerte de “policía mercenaria”, hecho que tampoco contribuye al desarrollo institucional, la autonomía, la neutralidad y, por lo tanto, la legitimidad de la Policía Nacional⁶¹.

En el caso de Antamina (un enclave en el cual el nivel de conflicto ha sido bajo, y que se presenta como un caso de éxito de manejo social, pero que también se preocupa por su seguridad), el convenio se firmó el 2 de junio del 2012 (ver documento completo en el anexo)⁶². En la Cláusula Primera se argumenta que:

ANTAMINA es una empresa que quiere salvaguardar la integridad de sus trabajadores técnicos y profesionales, así como de su planta de beneficio, casa de fuerza y demás equipos, maquinarias y bienes de la actividad minera. Requiere un servicio de seguridad, control y vigilancia policial en forma permanente para el normal desarrollo de sus actividades consideradas como de interés nacional y de valor estratégico para el desarrollo económico del país.

61 Ver el documento “Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras” (2013), publicado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos et al. En cuanto a las remuneraciones, las mineras en algunos casos pagan S/7.48 al día al oficial a cargo y S/28 a los policías, pudiendo llegar en casos “especiales” a S/7.78 ; datos de Luis Manuel Claps, “Peru: Police Abuse in the Pay of Mining Companies” (December 16, 2013) NACLA Blog: <https://nacla.org/blog/2013/12/16/peru-police-abuse-pay-mining-companies> (acceso setiembre, 2014).

62 En el caso del contrato con la minera Sulliden Gold de Cajamarca se sigue el mismo formato de prestación de servicios que Antamina con pequeñas variaciones. Ver copia facsímil del contrato en <http://es.scribd.com/doc/133838823/Convenio-Minera-Sulliden-PNP> (acceso setiembre, 2014).

El contrato indica que por ese medio se “autoriza a la Policía Nacional del Perú a celebrar convenios de prestación individualizada o de servicios policiales rentados de naturaleza particular”. El detalle más revelador del tipo de relación mina-policía se encuentra en las tres siguientes cláusulas. La Cláusula Tercera define los objetivos de la PNP: “prevenir, detectar y neutralizar riesgos que atenten contra el personal, las instalaciones, materiales, maquinarias y equipos de ANTAMINA dentro del ÁREA DE INFLUENCIA. Por su parte, Antamina se compromete a “brindar... apoyo financiero u logístico a los proyectos de investigación y desarrollo de LA PNP, siendo “determinados en cada caso por ANTAMINA”. La Cláusula Cuarta dispone instalar en el campamento un SERVICIO POLICIAL DE SEGURIDAD 24 horas al día de 20 efectivos policiales. Para ello, la mina se compromete a: a) proporcionar equipos, b) otorgar ambientes, “así como alimentación completa al personal”, c) recursos logísticos, d) póliza de seguros, e) atención médica, e) un pago que “abonará directamente el personal policial, e) además, también “abonará a LA PNP” por hora de trabajo, f) medios de transporte adecuado, g) costo de reposición del armamento en caso de pérdida “como consecuencia exclusiva de enfrentamientos con delincuentes terroristas, comunes o grupos organizados dentro del ÁREA DE INFLUENCIA”, h) “apoyo financiero y logístico a los Proyectos de Investigación y Desarrollo que la PNP programe”. La Cláusula Quinta afirma que la mina “llevara a cabo sus operaciones de manera tal que se protejan, respeten y fomenten los Derechos Humanos”⁶³.

Además de estos convenios, donde la policía es pagada y aprovisionada por la mina, hecho que borra la frontera entre lo privado y lo público, también se han desarrollado contratos con empresas privadas, muchas de ellas ligadas a las Fuerzas Armadas por reclutar personal de organismos de inteligencia y mantener vínculos con ellas. Los casos más conocidos son las empresas de seguridad Forza y Orus y Business Track, una empresa de “inteligencia”. Se debe señalar que estos no son casos aislados ni limitados al Perú. Empresas de este tipo existen en Israel, Reino Unido y los Estados Unidos y tienen en común reclutar veteranos en inteligencia y operaciones especiales y en varias ocasiones han sido acusados de violaciones de derechos humanos. El 2009, el Congreso investigó a Forza por el caso de Majaz (Piura) debido a que se le atribuía haber capturado y torturado el 2005 a dirigentes que organizaron protestas. Esta empresa también realizó operaciones de seguimiento al padre Arana, líder ambientalista de Cajamarca. La Federación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz (Fedepaz) hizo públicas fotografías de campesinos torturados. Majaz era un proyecto de la minera británica Monterrico Metals, que fue enjuiciada por 33 víctimas en el Reino Unido, perdiendo la mina el caso el 2011 y pagándoles una compensación. En el Perú, la mina no fue sancionada, a pesar de la importancia que tenía el caso Majaz por los extremos a que llegó la represión a la protesta.

En el caso de Yanacocha, proyecto Cerro Combayo, en agosto del 2006 más de 100 personas ingresaron al campamento enfrentándose a la policía y a Forza, muriendo un poblador. Según la versión de negociador estatal Víctor Caballero, como la muerte se produjo por acción de Forza, ocurrieron:

(...) marchas y contramarchas en la investigación y sanción de este caso [que] no hizo sino incrementar la desconfianza de la población con el

63 CONVENIO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS COMPLEMENTARIOS A LA FUNCIÓN POLICIAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LA COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A. (Vitarte, junio 2, 2012).

gobierno y la empresa. La protesta por tanto continuó, pero esta vez con el apoyo de las rondas campesinas... estudiantes y pobladores de Cajamarca⁶⁴.

Finalmente, el caso de Business Track revela una nueva faceta: el uso de equipos de espionaje de exmarinos ha pedido de empresas con problemas sociales. Business Track era dirigida por un almirante retirado, pero se mantenía vinculada a los servicios de inteligencia de la Marina. La curiosa empresa se especializaba en monitorear "grupos antisistema". A pedido de las empresas, realizaba filmaciones, recogían datos sobre movimientos migratorios, interceptaban correos electrónicos y hacían seguimientos. El caso se conoció por un escándalo suscitado el 2009 al realizar espionaje telefónico a empresas petroleras. En las investigaciones se llegó a determinar que Business Track tenía en su cartera de clientes a empresas petroleras, mineras, gasíferas y firmas de seguridad privada, como Forza y Orus. Se conoció que entre sus clientes se encontraba Tintaya. El caso fue investigado por el Congreso⁶⁵.

64 Caballero. "La negociación de conflictos sociales 2006-2010; tres modelos para armar", 2012, p. 14.

65 La prensa peruana ha informado profusamente sobre este escándalo. Ver El Comercio <http://elcomercio.pe/noticias/casobtr-134760> (acceso setiembre 2013).

Reflexiones finales

El fortalecimiento del poder de los enclaves mineros, las asimetrías que generan y los roles extraeconómicos y políticos que asumen, son producto de la combinación de los siguientes principales factores. Uno, el *ethos* corporativo global de las empresas, imitado luego por las nacionales, que se presentan como entidades civilizadoras, responsables y que buscan asumir roles sociales ampliados. Dos, el tipo de modelo económico que adopta el país, que privilegia la gran inversión privada, y la situación política, que pone a la corporación privada moderna como centro gravitacional. Todo ello explica un doble ritmo de políticas públicas: el desarrollo temprano y la profundización de medidas que favorecen las grandes inversiones, y el aumento de sus roles extraeconómicos; y la aparición tardía y el poco desarrollo de las normas de regulación laboral, ambiental y de consulta con los pueblos afectados por los megaproyectos extractivos. Tres, la tendencia de los enclaves mineros modernos a expandir sus roles extraeconómicos como respuesta a las tensiones y conflictos que se suceden en el país en el periodo estudiado y como oportunidades para sostener o ampliar sus niveles de rentabilidad. Dado que el gobierno minero no tiene contrapesos por parte del Estado (que, más bien, lo promueve y fortalece económica y policialmente), y que quiere manejar el entorno a toda costa, sigue ampliando su poder social, pero también se enfrenta a situaciones donde en el plano local/regional, a diferencia del plano nacional, pierde o peligra el manejo del entorno.

En esta lógica de poder fuertemente asimétrica, el enclave interviene “positivamente” con un manejo clientelista de los recursos para intentar “ganar apoyo”, y “negativamente” al investigar e intentar frenar a sus opositores, sea directamente o vía terceros (empresas de seguridad, de inteligencia), llegando incluso a firmar contratos con la policía y el ejército. En lugar de buscar la tolerancia, la transparencia y la negociación en diálogos y acuerdos comunitarios regulares, antes que los conflictos ocurran, los enclaves parecen apostar por una sociedad local débil y sin capacidad de oposición como un ideal de manejo del entorno, viendo a veces a las organizaciones sociales que los confrontan como amenaza. Recuérdese que por el contrato con Antamina la policía actúa para “prevenir, detectar y neutralizar riesgos”, amenazas que pueden provenir tanto de “delincuentes terroristas, comunes” como de “grupos organizados” de la sociedad civil. El hecho que la policía carezca de recursos e instalaciones en los territorios mineros hace que el enclave les ofrezca instalaciones y apoyo, hecho que los pone *de facto* del lado de la empresa y en relación de subordinación y clientelismo.

Esta práctica acentúa la polarización en tanto el enclave se asocia con el Estado, lo que lleva, junto a otros factores como el impacto social y ambiental, a una pérdida de legitimidad de ambos. Algunas encuestas de opinión comprueban que el país percibe a los enclaves como problema. Una encuesta de Ipsos del 2014 revela que el sector minero tiene la peor reputación nacional. El “nivel de confianza” promedio solo llega al 4%, tendiendo a ser más bajo según nivel socioeconómico, es decir, mientras menor sean los ingresos, peor la reputación de la empresa extractiva⁶⁶.

Se encuentra, entonces, que existe una fuerte relación entre el modelo económico neoliberal, un alto grado de influencia política corporativa y el fortalecimiento de los enclaves mineros. En este contexto de capitalismo permisivo, el enclave minero moderno se va

66 Patricia Rojas. “El espíritu sectorial”. *Poder*, abril 2014, p. 53.

convirtiendo en un ogro filantrópico que realiza todo tipo de obras, pero también asoma (sobre todo en los territorios mineros con conflicto) una suerte de Leviatán privado, garante o articulador de un orden en alianza con el Estado, la policía y empresas de seguridad e inteligencia.

La dinámica de relaciones enclave-comunidad-Estado establecida en este periodo de esta manera tiene una serie de consecuencias institucionales. Al mismo tiempo que se fortalecen y sofistican los enclaves modernos, los poderes públicos y la sociedad civil de los territorios mineros no se desarrollan, no gozan de mayor autonomía ni logran asumir roles fiscalizadores o ser capaces de realizar evaluaciones independientes de impacto ambiental y de las múltiples obras sociales realizadas por las empresas.

Si protestan o se movilizan, el enclave y/o la policía (que apoya a los enclaves o es contratada por ellos) los vigilan para prevenir su acción; y si se movilizan, al punto de llegar a enfrentamientos, se desatan acciones policiales y represivas por parte de la mina y el Estado. En ocasiones, el conflicto da lugar a propuestas de diálogo y formas de concertación. Sin embargo, estas iniciativas son siempre *ex post* al estar determinadas por lógicas y cuotas de poder económico donde el enclave “dicta” o determina en gran parte el ritmo y la orientación de las políticas públicas. Ocurren “demasiado tarde”, cuando la situación política es tensa y está polarizada, y son, por lo tanto, más reactivas que proactivas.

Ni la minería moderna genera mayormente institucionalidad, ni funciona equilibradamente, a pesar que ha estado operando en un contexto de crecimiento espectacular y los pueblos mineros han gozado de abundancia de recursos. Ciertamente, las causas de la baja institucionalidad de los municipios y las poblaciones locales son múltiples y no empiezan ni se limitan al efecto de los enclaves modernos. Es un problema país. Pero parte de la cuestión reside en que el enclave (este agente, poderoso rico e influyente que “hace de todo”), y el “Estado ausente”, que ni siquiera muestra voluntad de “hacer más” en los territorios alejados, sino que incluso le cede funciones al enclave, y la alianza prominera que mantienen, contribuyen (luego de hacer las sumas y restas de sus efectos) poco o bloquean el desarrollo institucional regional/local.

Tanto la mina Tintaya-Antapaccay en el Cusco y varios, entre los que destaca el de Yanacocha en Cajamarca, expresan bien estas tendencias por ocurrir grandes conflictos recurrentemente. Estos casos no son suficientes como para validar los hallazgos de este estudio. Sin embargo, la data existente, los relatos periodísticos y algunas encuestas de opinión sobre reputación empresarial parecen validar las conclusiones de este trabajo.

Este estudio del enclave minero moderno para el periodo bajo estudio permite concluir que el grado de influencia y acceso al Estado alcanzado por los enclaves en condiciones de globalización económica y modelo permisivo de libre mercado, ha reforzado una asimetría de poder a todo nivel y ha generado nuevas formas de “poder político” de las corporaciones, fortalecimiento que tiene serias implicancias. El Estado peruano (y los gobiernos regionales y locales) no solo estarían evadiendo funciones a los enclaves y protegiéndolos, sino que, al mismo tiempo, estarían evadiendo sus responsabilidades, limitando o no contribuyendo a generar un ambiente positivo (*enabling environment*) de desarrollo regional y local para convertir a su sociedad civil en administradores y ordenadores autónomos de sus territorios.

Anexo No. 1: Perú: Víctimas en Conflictos Sociales (Agosto 2011 - Febrero 2015)

Año	Muertos	Heridos
Total	55	1,457
2011	02	86
2012	24	648
2013	9	352
2014	16	203
2015	4	168

Perú: Muertos y Heridos en Conflictos por Fuero, Agosto 2011 - Febrero 2015 (Cantidad de Personas)

	Muertos	Heridos
Total	55	1,457
Civil	53	870
Policías	2	582
Militares	0	5

Elaboración: Adjuntía de la Prevención de Conflictos de la Defensoría del Pueblo a solicitud del congresista Juan Pari Ch. (12 de febrero de 2015).

Fuente: Velaverde (febrero 16, 2015), p. 21

Anexo No. 2: Obras por Impuestos: categorías de gasto:

Salud

Construcción y/o mejoramiento de la capacidad resolutive de hospitales y centros de salud, postas médicas, clínicas municipales o regionales y/o unidades materno-infantiles. De acuerdo con el tamaño del proyecto, se podría considerar la construcción de una o varias etapas.

Educación

Proyectos de infraestructura educativa como instituciones educativas, aulas, bibliotecas, laboratorios e institutos. Estos proyectos podrían incluir el equipamiento respectivo.

Agua y saneamiento

Proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, y plantas de tratamiento de aguas residuales. Los proyectos pueden ser de cualquier dimensión de acuerdo con el tamaño de la población.

Infraestructura vial local

Obras de infraestructura vial que involucran la construcción, rehabilitación o pavimentación de pistas y veredas, intercambios viales, puentes peatonales, entre otros.

Infraestructura de transporte regional

Referido a carreteras asfaltadas, puentes, caminos y/o trochas carrozables, y caminos vecinales. Estos proyectos podrían involucrar a dos o más distritos o a dos o más regiones.

Infraestructura de riego

En este rubro se pueden ejecutar pequeños proyectos de irrigación, como por ejemplo, pozas de regulación, canales de regadío, bocatomas, entre otros. Incluso se podría incluir equipamiento de riego tecnificado.

Limpieza pública

Se podrían considerar pequeños y medianos proyectos integrales de gestión de residuos sólidos, incluyendo la construcción de plantas de tratamiento y/o rellenos sanitarios.

Energía y telecomunicaciones

Incluye la construcción, rehabilitación y equipamiento de pequeños sistemas eléctricos y proyectos de electrificación rural. Asimismo, se puede construir sistemas de telefonía (fija, celular e internet) en pequeños poblados o en localidades rurales.

Turismo

Está referido a infraestructura de servicios que le otorguen valor al recurso turístico, que permitan transformarlo en un atractivo turístico, dotando de servicios de accesos, interpretación, orientación información, accesos, entre otros.

Esparcimiento

En este rubro se pueden ejecutar centros cívicos, parques temáticos, centros recreacionales, entre otros. Asimismo, se pueden considerar proyectos de infraestructura deportiva como, canchas deportivas, polideportivos, entre otros.

Otros

Incluye locales institucionales, pequeños terminales terrestres, teatros, mercados de abastos y mercados mayoristas, etc.

Fuente: Proinversión, www.obrasporimpuestos.pe

Anexo No. 3: Obras por Impuestos por cada empresa

N°	EMPRESA	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	TOTAL 2009-2014 (*)
1	Southern Perú	-	-	160,3	15,5	75,2	113,1	364,2
2	Banco de Crédito del Perú	-	4,6	6,2	43,8	129,2	8,4	192,2
3	Minera Volcan	-	-	11,3	23,5	41,8		76,7
4	Telefónica del Perú S.A.	-	3,6	5,6	8,7	53,8		71,8
5	Interbank	-	-	54,8	-	8,0		62,8
6	Backus	1,7	-	30,4	-	16,3		48,5
7	Minera Barrick	-	-	-	6,8	7,4	18,1	32,3
8	Antamina	-	-	-	-	10,6	8,6	19,3
9	GoldFields	-	-	-	-	18,5		18,5
10	Cementos Pacasmayo S.A.A.	4,3	-	-	13,8	-		18,1
11	BBVA Banco Continental	-	-	-	-	-	18,1	18,1
12	Eckerd Perú	-	-	-	-	13,0		13,0
13	Minera Poderosa	-	-	-	-	9,9		9,9
14	Minera Milpo	-	-	3,7	3,8	-		7,5
15	Impala Perú	-	-	-	-	-	6,2	6,2
16	Petrobras	-	-	-	6,1	-		6,1
17	Gloria	-	-	-	5,4	-		5,4
18	Unacem	-	-	-	-	0,5	4,7	5,3
19	Administradora Chungar S.A. (Grupo Volcan)	-	-	-	-	-	4,6	4,6
20	Editora El Comercio	-	-	-	-	4,2		4,2
21	Ferreyros	-	-	-	-	4,2		4,2
22	Graña y Montero	-	-	-	3,4	-		3,4
23	Xstrata Tintaya S.A.	-	-	-	-	3,0		3,0
24	Kallpa Generación S.A.	-	0,4	-	-	-	2,1	2,5
25	Savia Perú	-	-	-	2,4	-		2,4
26	Minera El Brocal	-	-	-	2,3	-		2,3
27	Inkabor	-	-	0,27	-	2,0		2,2
28	Terminal Internacional del SUR S.A. - TISUR	-	-	-	-	2,0		2,0
29	Prodac	-	-	-	-	-	2,0	2,0
30	Pesquera Hayduk S.A.	-	-	-	1,9	-		1,9

N°	EMPRESA	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	TOTAL 2009-2014 (*)
31	Eternit	-	-	-	-	1,8		1,8
32	Pluspetrol	-	-	-	1,5	-		1,5
33	Autopistas del Norte	-	-	-	-	-	1,0	1,0
34	Maccaferri	-	0,9	-	-	-		0,9
35	Total Artefactos	-	0,7	-	-	-		0,7
36	Petramas	-	-	-	-	0,5		0,5
37	Unión de Concreteras	-	-	-	-	0,5		0,5
38	Fitesa	-	-	-	-	0,5		0,5
39	Minera La Zanja	-	-	-	-	0,4		0,4
40	Avinka	-	-	-	0,3	-		0,3
41	Pacífico Seguros Generales	-	-	-	-	0,1		0,1
Total		6,0	10,3	272,6	139,1	403,7	187,0	1018,7

Fuente y Elaboración: Dirección de Inversiones Descentralizas - ProInversión (*). Al 10 de marzo de 2014.

Anexo No. 4: Contrato Antamina-PNP

CONVENIO DE PRESTACION DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS COMPLEMENTARIOS A LA FUNCION POLICIAL, ENTRE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU Y LA COMPANIA MINERA ANTIMINA S.A.

Conste por el presente, el Convenio de Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la función policial (en adelante "EL CONVENIO"), que celebra, de una parte la **COMPANIA MINERA ANTIMINA S.A.**, con Registro Único del Contribuyente (RUC) N° 203330259429, con domicilio en Av. El Derby N° 055 - Torre 01 - Bvo. Píaso - distrito de Santiago de Surco, Provincia y Departamento de Lima, representada por su Gerente Legal, señor Antonio Prada Cisneros, identificado con DNI N° 07773769, y por su Vicepresidente de Finanzas y Administración, señor David Spilak, identificado con Carnet de Extranjería N° 00026722, ambos autorizados según poder inscrito en la Partida Electrónica No. 11355493, del Registro de Personas Jurídicas de Lima, a la que en adelante se la denominará "ANTIMINA" y de la otra parte la **POLICIA NACIONAL DEL PERU**, con R.U.C. N° 20165645008, representada por el Sr. Director General de la PNP, General de Policía, Raúl Salazar Salazar, identificado con C.I.P. N° 169877 y D.N.I. N° 43392396, designado mediante R.S. N° 124-2011-IN, facultado mediante ley N° 27238, modificada por la Ley 28857 (Art. 51), con domicilio legal en la Plaza 30 de Agosto s/n 3er. Piso, Urb. Cosco, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima, a la que en adelante se denominará "LA PNP"; bajo los términos y condiciones siguientes:

CLAUSULA PRIMERA: ANTECEDENTES

1.1. **ANTIMINA** es una Sociedad Anónima constituida en el Perú, dedicada a varias actividades mineras, entre ellas la explotación y desarrollo del Yacimiento Minero Antamina, ubicado en la localidad de Yanacocha, distrito de San Marcos, Provincia de Huari, Departamento de Ancash. Cuente asimismo con el Puerto Punta Lobos, ubicado en la localidad de Huarmey, Provincia de Huarmey, Departamento de Ancash, el Condominio "El Pirar" ubicado en el distrito de Independencia, Provincia de Huancayo, Departamento de Ayacucho, el Campamento Minero Yanacocha ubicado en la localidad de Yanacocha distrito de San Marcos, provincia de Huari y el Intercondo propiedad de Antamina, en el mismo que se extiende desde el Campamento Minero Yanacocha ya mencionado hasta el Puerto Punta Lobos, también mencionados; a los cuales conjuntamente con el Yacimiento Minero Antamina se les denominará el "ÁREA DE INFLUENCIA". Asimismo **ANTIMINA** es una empresa que busca salvaguardar la integridad de sus trabajadores técnicos y profesionales, así como de su planta de beneficio, con su fuerza y demás equipos, maquinarias y bienes de la actividad minera. Requiere un servicio de seguridad, control y vigilancia policial en forma permanente para el normal desarrollo de sus actividades consideradas como de interés nacional y de valor estratégico para el desarrollo



1.2. **LA PNP**, es una institución del Estado, dependiente del Ministerio del Interior, que de conformidad al artículo 189° de la Constitución Política del Perú, conlleva con el Art. 2° de la Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras. Asimismo, de conformidad con el Art. 171° de la Carta Magna, participa en el desarrollo económico y social del país. El presente convenio se suscribe a mérito del Art. 6° y 51° de la Ley de la PNP, y el Art. 68° de su reglamentación que autoriza a la Policía Nacional del Perú a celebrar convenios para prestación individualizada o localizada de servicios policiales en razón de naturaleza particular, de conformidad a los procedimientos y modalidades establecidas, en el Reglamento de administración de Personal PNP, previa autorización del Ministro del Interior.

1.3. **LA PNP y ANTIMINA**, suscribieron el Convenio de Cooperación para la Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial, firmado el 14 de Marzo del 2011, con una vigencia de un (01) año, habiéndose cumplido el 14 de Marzo del 2012.

CLAUSULA SEGUNDA: OBJETO DEL CONVENIO

Por medio del presente Convenio, las partes acuerdan establecer mecanismos de coordinación a efectos de que **LA PNP**, a través de su División de Operaciones Especiales (en adelante, "LA DIVOES PNP"), dedique personal que implemente medidas de prevención que detecten y neutralicen riesgos que atenten contra el personal, instalaciones, materiales y equipos de **ANTIMINA**, ubicados en EL ÁREA DE INFLUENCIA.

CLAUSULA TERCERA: OBJETIVOS DEL CONVENIO

- 3.1. Establecer, por parte de **LA PNP**, medidas de prevención y patrullaje a través del personal de **LA DIVOES PNP** con la finalidad de prevenir, detectar y neutralizar riesgos que atenten contra el personal, instalaciones, materiales, maquinarias y equipos de **ANTIMINA** dentro del **ÁREA DE INFLUENCIA**, a efectos de garantizar de esta manera el normal desenvolvimiento de las operaciones de **ANTIMINA**.
- 3.2. Brindar, por parte de **ANTIMINA**, apoyo financiero y logístico a los proyectos de investigación, desarrollo que **LA PNP**, programe en cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales al servicio de la comunidad en general, previa comunicación, evaluación y aprobación por parte de **ANTIMINA**. El alcance de dicho apoyo, u oportunidad de



realización, lugar y demás componentes serán determinados en cada caso por **ANTIMINA**, teniendo en consideración las propuestas que cursa **LA PNP**, sin que dichas propuestas tengan carácter vinculante para **ANTIMINA**.

CLAUSULA CUARTA: COMPROMISOS DE LA PARTES

4.1 DE LA PNP:

LA PNP, a través de la **DIROFES-DIVOES PNP** se compromete a:

- 4.1.1 Instalar en el campamento de **ANTIMINA**, el **SERVICIO POLICIAL DE SEGURIDAD** (en adelante se denominará "EL SERVICIO POLICIAL") que consta con el objeto del presente Convenio durante las veinticuatro (24) horas del día y sólo por todo el tiempo de vigencia de **EL CONVENIO**, con personal **DIVOES PNP** de "Servicio Relevable" cada treinta (30) días, designando personal que no haya hecho uso de su franco durante el tiempo que se encuentre en comisión del servicio en las Bases Contraterrestres a nivel nacional y para el normal desenvolvimiento de las actividades de la empresa que se desarrollarán en el **ÁREA DE INFLUENCIA**, cubriendo funciones de servicio de ocho (08) horas diarias por efectivo y estableciendo escuadras de patrullaje móvil de acuerdo a las estrategias y planes establecidos en los objetivos del presente convenio
- EL **SERVICIO POLICIAL** en el campamento de **ANTIMINA**, contará con un mínimo de Veinte (20) efectivos policiales de la **DIVOES PNP**, regulándose el número en función a las necesidades y requerimientos de **ANTIMINA**, así como en Base a la disponibilidad de efectivos policiales.
- 4.1.2 El Jefe de Estado Mayor - **DIROFES PNP**, en compañía de Oficiales PNP de esta Dirección, supervisará periódicamente en el Campamento Minero Yanacocha, las condiciones de habitabilidad, alimento, disciplina y otros, así como establecerá la coordinación permanente para la correcta ejecución del presente Convenio, el mismo que deberá coordinar con los representantes designados de **ANTIMINA**.
- 4.1.3 El control y supervisión del servicio policial operativo estará a cargo de la **DIVOES-PNP**.
- 4.1.4 Establecer servicio de patrullaje móvil, con vehículos que serán proporcionados por **ANTIMINA**, de acuerdo a las estrategias y planes establecidos en los objetivos del presente convenio.



- 4.1.5 Prevenir, detectar y neutralizar actos de sabotaje, terrorismo y cualquier amenaza contra el personal, instalaciones, maquinarias y equipos de **ANTIMINA**.
- 4.1.6 Destinar los recursos logísticos que reciba de **ANTIMINA**, en virtud del presente convenio exclusivamente para el desarrollo de sus funciones en el **ÁREA DE INFLUENCIA**.
- 4.1.7 Suscribir las actas de entrega - recepción del material logístico utilizando para este efecto el Formulario del Anexo 1 que forma parte del presente convenio.
- 4.1.8 Emitir (e) resoluciones que correspondan (n) para viabilizar y aprobar el otorgamiento del apoyo acordado mediante el presente instrumento, de acuerdo a las formalidades de ley.
- 4.1.9 Entregar a **ANTIMINA**, una copia firmada que apruebe el presente convenio dentro de los CINCO (05) días hábiles siguientes a la fecha de su suscripción.
- 4.1.10 Cumplir con las normas del Sistema Nacional de Presupuesto y sus disposiciones conexas.
- 4.1.11 Controlar que los efectivos policiales que integran **EL SERVICIO POLICIAL**, se encuentren capacitados y en aptitud física, mental y moral para el cumplimiento de las funciones y obligaciones, así como estar provisto de su respectivo armamento de dotación y uniforme característico con sus distintivos complejos y otros pertrechos y/o accesorios de protección para el cumplimiento de sus funciones.
- 4.1.12 Formular la documentación administrativa de carácter operativo que regule la ejecución del presente convenio para que se cumpla con las exigencias de calidad y eficiencia.
- 4.1.13 Rendir a **ANTIMINA**, con una anticipación no menor de cuarenta y ocho (48) horas de cada relevo del personal **DIVOES PNP** la relación nominal de los efectivos policiales que conformarán **EL SERVICIO POLICIAL**, la cual deberá incluir el nombre completo y número del documento de identidad de cada uno de ellos. Asimismo **LA PNP (DIVOES PNP)** comunicará a **ANTIMINA**, la fecha de relevo del personal con dos (02) días hábiles de anticipación. Se evita conjeturas que entre **ANTIMINA** y los efectivos policiales, no existe relación laboral alguna.
- 4.1.14 Reemplazar a los efectivos policiales que hayan cometido faltas graves, indisciplina, irregularidades o conductas disfuncionales durante su desempeño o estadía. Asimismo, reemplazar al



personal que es requerido por la superioridad, por convenir al servicio.

4.1.15 El personal policial de EL SERVICIO POLICIAL participante en el presente Convenio, no se encontrará inmerso en las condecoraciones, distinciones de desagravios, recibos e incidentes con insumos químicos y productos fiscalizados, de lo cual se hará cargo la Comisaría del Sector y/o la División Antidrogas PNP de la jurisdicción.

4.1.16 Operará y conservará adecuadamente los equipos, locales y cualquier bien asignado por ANTAMINA, para la ejecución del presente Convenio.

4.1.17 No ingresará a sectores ajenos a su área de responsabilidad (ÁREA DE INFLUENCIA), salvo en casos estrictamente establecidos por Ley, previa coordinación y autorización de los representantes de ANTAMINA descritos en la cláusula SEXTA del presente convenio, a fin de que se le otorgue las facilidades de acceso y los equipos de protección pertinente.

4.1.18 Establecer que los efectivos policiales que conforman EL SERVICIO POLICIAL, por su preparación especializada cubrirán exclusivamente servicio de seguridad en el ÁREA DE INFLUENCIA para prevenir actos de sabotaje de presuntas delincuentes laborales o delincuentes comunes, así como proteger al personal, instalaciones y patrimonio de ANTAMINA, por lo que no serán utilizados para otra actividad no compatible con sus funciones constitucionales.

4.1.19 Todos los efectivos policiales que conforman EL SERVICIO POLICIAL, deberán cumplir con los requisitos establecidos por ANTAMINA, para el ingreso a sus instalaciones, así como con los reglamentos internos aprobados por ANTAMINA, en relación a los temas de seguridad, salud y bienestar, y el Código de Ética de dicha Empresa, los cuales forman parte integrante del presente Convenio y se encuentran en: http://www.antamina.com/03_logistica/pdf/masissoc/financiamiento_MASISOC-Julio2009.pdf y <http://www.antamina.com/images/files/COGIDGODECONDUCTA.pdf>.

4.1.20 Realizar el relevo del personal asignado para los fines del presente Convenio cada treinta (30) días, salvo situaciones de excepción.



4.2 De ANTAMINA:

En virtud al presente Convenio, ANTAMINA, se compromete a lo siguiente:

4.2.1. Proporcionar al Oficial PNP o Suboficial PNP al mando de EL SERVICIO POLICIAL, los siguientes equipos para el cumplimiento de las funciones que le corresponden en mérito del presente Convenio, y para garantizar una comunicación constante y oportuna, entre EL SERVICIO POLICIAL y cada puesto de servicio policial ubicado dentro el ÁREA DE INFLUENCIA; y la Base DIVEOS PNP en la ciudad de Lima:

- Una computadora tipo desktop con acceso a internet
- Un teléfono IP fijo interno de la red de ANTAMINA
- Dos equipos de radio portátiles Motorola VHF
- Un celular RFC Claro

4.2.2 Otorgar ambientes implementados y adecuados; así como alimentación completa (equivalente a la de un empleado o funcionario) al personal policial durante la prestación del servicio.

4.2.3. La habitación del Oficial PNP o Sub-Oficial PNP al mando de EL SERVICIO POLICIAL, será independiente al del personal de Suboficiales PNP, quienes podrán ocupar ambientes grupales.

4.2.4. Brindar al personal DIVEOS-PNP que preste servicio en EL SERVICIO POLICIAL, los recursos logísticos que resulten necesarios para el cumplimiento de un eficiente y efectivo servicio policial, así como para el bienestar de dicho personal.

4.2.5. Contratar una póliza de seguros contra accidentes personales para cubrir al personal policial sólo en caso de accidentes sufridos durante la ejecución de las funciones, como consecuencia del estricto cumplimiento de las actividades contempladas en el presente Convenio. Dicha póliza cubrirá las siguientes ocurridas con los montos que se detallan:

- Fallecimiento	US \$ 20.000 00
- Invalidez Permanente	US \$ 20.000 00
- Lesiones Graves	US \$ 12.000 00
- Lesiones Leves	US \$ 5.000 00
- Sepelio	US \$ 3.500 00
- Traslado	Al 100%

En caso que el personal policial, en la ejecución del presente Convenio, sufra algún accidente personal que implique invalidez permanente o fallecimiento, los montos comprendidos



en la mencionada póliza de seguros serán otorgados de acuerdo a ley, e independiente de los derechos que le correspondan por parte de LA PNP.

Para los efectos del presente Convenio, el seguro amparado por esta póliza se extiende a cubrir los accidentes causados directa o indirectamente, total o parcialmente como consecuencia de actos de guerra civil, invasión, insurrección, huelga, motín, convulsión civil, tumulto popular, rebelión, vandalismo, actos delictivos y terroristas; siempre y cuando el asegurado no sea el causante de dichos actos. No podrá entenderse que el asegurado es causante de dichos actos si asegurado actúa repeliendo o neutralizando éstos.

4.2.6. La cobertura de la póliza de seguros se aplica desde el momento que el personal policial que conformará EL SERVICIO POLICIAL, se traslada a las instalaciones de ANTAMINA, desde su salida de la Base DIVEOS-PNP en Lima, hasta su correspondiente retorno a la Base DIVEOS PNP Lima.

4.2.7. Brindar atención médica de primeros auxilios y por emergencia al personal policial que se encuentre ejecutando sus funciones en el marco del presente Convenio, en los centros de asistencia médica bajo control de ANTAMINA. En los casos en los que razonablemente se determine que es más conveniente para dicho personal al ser atendido en un centro de atención médica de la jurisdicción correspondiente al Área de Influencia y que no esté bajo control de ANTAMINA (por razones, por ejemplo, de distancia), ANTAMINA se compromete a velar por que se brinde atención médica adecuada de primeros auxilios y por emergencia en dicho centro de atención médica, asumiendo los compromisos que, para ello, resulten necesarios. En los casos en los que el personal médico determine que es más conveniente para dicho personal el ser trasladado a un centro especializado, ANTAMINA, se compromete a velar por que se brinde las facilidades logísticas que correspondan, para tal fin, asumiendo los compromisos que para ello resulten necesarios, incluidos todos los costos correspondientes.

En cualquiera de los casos señalados en el párrafo anterior, y en caso de requerir dicho personal atención médica especializada urgente, será trasladado a los nosocomios especializados de la ciudad de Lima, por los medios idóneos correspondientes, proporcionados por ANTAMINA, la misma que, a través de la póliza de seguros contratada, cubrirá los gastos integrales de traslado y hospitalización hasta por los montos señalados en el numeral 4.2.8 de EL CONVENIO. En el



momento en el que dichos gastos de hospitalización superen el monto indicado en el citado numeral, dicho personal será conducido al Hospital Central de LA PNP, el cual asumirá los costos correspondientes hasta la total recuperación del efectivo policial lesionado.

4.2.8 Sobre la base de la aplicación de los artículos 6º, 7º y 12º literal E inciso 1 del D.S. N° 004-2009-IN "Reglamento de Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial" teniendo en cuenta que la DIVEOS es una Unidad Policial con formación altamente especializada y características particulares; y que la presencia de los efectivos policiales de EL SERVICIO POLICIAL, será permanente y durante las 24 horas del día, ANTAMINA, abonará directamente al personal policial comprometido con la ejecución del presente Convenio la retribución que le corresponda por la prestación del servicio extraordinario, conforme al detalle siguiente:

4.2.8.1 En el caso del Oficial PNP o Suboficial PNP, al mando de EL SERVICIO POLICIAL, el 0,53% de la UIT vigente a la fecha en que se ejecutó el servicio, por hora de trabajo (08 horas de trabajo diario).

4.2.8.2 En el caso de los demás Suboficiales PNP que forman parte de EL SERVICIO POLICIAL, el 0,35 % de la UIT vigente a la fecha en que se ejecutó el servicio, por hora de trabajo (08 horas de trabajo diario).

El personal policial que se encuentre en servicio durante los días 28 y 29 de Julio y 25 y 31 de diciembre recibirá una compensación económica adicional correspondiente al doble del monto diario.

ANTAMINA, abonará la retribución, como máximo dentro de diez (10) días hábiles posteriores al día de retorno del efectivo policial a su Base DIVEOS-PNP en Lima, debiendo cada uno de ellos entregar previamente los recibos de honorarios que correspondan.

LA PNP por intermedio del Oficial PNP COORDINADOR INSTITUCIONAL, se obliga a remitir a ANTAMINA, dentro de los dos (2) primeros días de servicio de cada contingente policial, un listado de su personal con los números de cuenta donde deberán ser abonados los honorarios de los efectivos policiales de EL SERVICIO POLICIAL.



- 4.2.9. Adicionalmente, **ANTAMINA**, abonará a **LA PNP** el monto equivalente al 0.11% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente a la fecha que se ejecute cada servicio materia del presente Convenio, por hora de trabajo de los efectivos policiales que formen parte de **EL SERVICIO POLICIAL**, el mismo que no será deducible del monto asignado a los efectivos policiales que prestan el servicio en virtud a lo establecido en el Artículo 8º literal a) del Decreto Supremo N° 004-2009-IN del 11 JULIO, que aprueba el Reglamento para la Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial.

El 0.11% de la UIT señalado, se calcula siguiendo la siguiente fórmula:

(UIT Vigente * 0.0011 * 08 horas * Total PNP * días de servicio)

El monto que corresponde abonar a **LA PNP**, por los Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial son Recursos Directamente Recaudados, asignados a la Función Policial y serán abonados mediante depósitos en la Cuenta Corriente Central N° 00-000-281632-MI-RDR-PNP del Banco de la Nación a nombre de **LA PNP**, como Recursos Directamente Recaudados a **LA PNP**, dentro de los primeros cinco (05) días hábiles del mes siguiente al retorno de cada comisión a la Base DIVOES-PNP en Lima, haciendo llegar dos (02) copias del voucher de depósito señalado en el presente párrafo a la **DIREOES-PNP**, para efectos de control, y el voucher original a la Dirección de Economía y Finanzas de **LA PNP (DIREFIN)**, ubicada en Jr. Los Gloriosos N° 150 - Cursal Juan Benitez Luna - Rimac.

A la recepción del voucher original, **LA PNP** (por intermedio de su Dirección de Economía y Finanzas - **DIREFIN**), se compromete a extender la factura correspondiente de conformidad con las normas emitidas por SUNAT, la misma que será entregada a **ANTAMINA**, dentro de los cinco (05) días hábiles posteriores a la recepción del voucher original señalado en el párrafo anterior, como sustento del pago efectuado. Los pagos consecutivos podrán ser retenidos por **ANTAMINA**, en caso **LA PNP** no cumpla con entregar las facturas referidas en el presente párrafo y hasta que se regularice la entrega de las mismas.

- 4.2.10. Brindar las facilidades necesarias para que **LA PNP**, pueda almacenar y custodiar su material logístico, y proporcionar transporte al personal policial comprometido en el presente Convenio para su desplazamiento dentro de **EL ÁREA DE INFLUENCIA**.

consideración las propuestas de **LA PNP**, pero sin que dichas propuestas tengan carácter vinculante para **ANTAMINA**.

- 4.2.14. En los casos que por necesidad del servicio se requiera retirar al personal policial y sus bases de origen, **ANTAMINA**, se compromete a brindar las mismas facilidades para su retorno, cumpliendo con las obligaciones descritas en el numeral 4.2.11 del presente Convenio.
- 4.2.15. Considerando el tipo de material que transportará el personal, armamento etc., en lo posible se coordinará con **LA PNP** para que el traslado del personal al **ÁREA DE INFLUENCIA**, a cargo de **ANTAMINA**, se realice en vehículos exclusivamente contratados para tal fin.

CLÁUSULA QUINTA: RESPETO Y OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

ANTAMINA llevará a cabo sus operaciones de manera tal que se protejan, respeten y fomenten los Derechos Humanos reconocidos Constitucionalmente de sus trabajadores, socios estratégicos y pobladores de las comunidades dentro de su esfera de influencia, por lo cual se ha adherido a los PRINCIPIOS VOLUNTARIOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. En esta sentido, **LA PNP** asume por Ley, que será asignado para brindar servicios de seguridad y protección bajo el marco del presente Convenio.

Conforme a lo establecido en los PRINCIPIOS VOLUNTARIOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS a los que se ha adherido **ANTAMINA** y en el MANUAL DE DERECHOS HUMANOS APLICADOS A LA FUNCIÓN POLICIAL, aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN, el personal de **LA PNP** deberá tener en cuenta las siguientes pautas para el cumplimiento de sus funciones:

- 5.1 Usar la fuerza sólo cuando el jefe de la unidad policial considere que las circunstancias lo exigen, y en una medida proporcional a la amenaza.
- 5.2 De darse dichas circunstancias, el personal de **LA PNP** procurará prestar toda la asistencia médica y humanitaria posible a las personas que hayan resultado lesionadas, incluyendo a sus miembros de los grupos que generaron las acciones de violencia contra el personal o instalaciones de **ANTAMINA**.
- 5.3 En los casos en que haya sido necesario el uso de la fuerza o de las armas, el jefe de la unidad policial hará llegar a la Superintendencia de Seguridad de **ANTAMINA** una copia del informe que presente a su Comando sobre el incidente que obligó al uso de la fuerza o de las armas.

- 4.2.11. Brindar el medio de transporte adecuado, para el transporte de los relevos de los efectivos Policiales de **EL SERVICIO POLICIAL**, desde la Base respectiva de movilización de **LA PNP**, en la ciudad de Lima, hasta **EL ÁREA DE INFLUENCIA** de **ANTAMINA**, y viceversa; y, para sus labores de patrullaje.

- 4.2.12. Assumi el costo de reposición del armamento del Estado Peruano asignado al personal policial comprometido en el presente Convenio en cualquier caso de pérdida de dicho armamento, como consecuencia exclusiva de enfrentamientos con delinuentes terroristas, comunes o grupos organizados dentro de **EL ÁREA DE INFLUENCIA**; y durante los desplazamientos de relevo de personal desde la Base DIVOES en Lima hacia **EL ÁREA DE INFLUENCIA**, y viceversa.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo precedente, **ANTAMINA**, depositará en la cuenta corriente de Banco de la Nación N° 0000281832 a nombre de la **DIRECFIN-PNP**, un monto equivalente al valor del armamento en cuestión, en un plazo máximo de cinco (05) días útiles luego de recibir **ANTAMINA**, una comunicación escrita de **LA PNP** en la que:

- se comunique dicha pérdida;
- se adjunte copia de los documentos PNP en los que conste dicha pérdida, documentos que deberán ser producto de la investigación administrativa-disciplinaria que realice **LA PNP**, indicando la forma y circunstancias en las que se produjo tal pérdida; y
- se indique el valor asignado a dicho armamento por la División de Armamento de la Dirección de Logística-PNP, conforme lo establecido en la Directiva de Órgano DGPNP N° 04-20-2005-DIRLOG, del 20/02/2005, aprobado con R.D. N° 1240-2005-DIRGENEM, del 20/02/2005.

ANTAMINA, no se encuentra obligada a asumir el costo de reposición del armamento del Estado Peruano en caso de la pérdida del mismo sea como consecuencia de negligencia y/o actos delictivos cometidos por el personal policial asignado al servicio objeto del presente Convenio y/o en los que éste se haya visto involucrado.

- 4.2.13. Brindar apoyo financiero y logístico a los Proyectos de Investigación y Desarrollo que **LA PNP**, programe en cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales al servicio de la comunidad en general, previa información y aprobación de **ANTAMINA**.

El alcance de los apoyos referidos en el párrafo anterior, su oportunidad de realización, el lugar y demás componentes de éstos serán determinados por **ANTAMINA**, teniendo en

- 5.4 Evitar ocurrir en cualquier acto que pueda interpretarse como violación de Derechos Humanos.

- 5.5 Informar a su Comando y a **ANTAMINA** sobre cualquier hecho que pueda implicar la violación de Derechos Humanos por su personal o por elementos de **ANTAMINA**.

- 5.6 **LA PNP** (Dirección de Operaciones Policiales Especiales de la PNP - **DIROPEES** - División de Operaciones Especiales - **DIVOES**) no migrará para el servicio a personal policial con implicaciones creíbles o probadas en abuso de los Derechos Humanos.

LA PNP (Dirección de Operaciones Policiales Especiales de la PNP - **DIROPEES** - División de Operaciones Especiales - **DIVOES**) realizará las investigaciones y adoptará las acciones correspondientes cuando exista la posibilidad que un efectivo policial haya cometido abuso de los Derechos Humanos de pobladores o terceros existentes en la zona de influencia de **ANTAMINA**.

CLÁUSULA SEXTA: DESIGNACION DE COORDINADORES INSTITUCIONALES

Las partes convienen designar como coordinadores, para la ejecución del presente Convenio a las siguientes personas:

POLICIA NACIONAL DEL PERU (DIVOES PNP): Coronel PNP Jefe de Regimiento.

ANTAMINA: Superintendente de Seguridad de **ANTAMINA**.

CLÁUSULA SÉPTIMA: DURACIÓN DEL CONVENIO

- 7.1 El presente Convenio entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción y tendrá duración de Dos (02) años, pudiendo ser renovado, previo acuerdo expreso entre las partes y con las formalidades establecidas, iniciando las acciones administrativas con tres (03) meses de anticipación a la fecha de término.

- 7.2 Cualquier adición o modificación que se desee realizar al tanto del presente Convenio durante su vigencia, se efectuará mediante Adendum que deberá cumplir las mismas formalidades de trámite de un Convenio, conforme lo estipula la Resolución Directoral N° 2614-2005-DIRGENEM del 30/NOVIEMBRE "Guía de Procedimientos para el Trámite Administrativo de Convenios a Suscribir entre la Policía Nacional del Perú con Personas Jurídicas, Públicas y Privadas".

7.3 En la formulación del presente Convenio, ambas partes actúan según las reglas de la buena fe y común intención de cumplimiento de las cláusulas contenidas en el mismo.

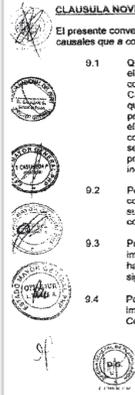
CLÁUSULA OCTAVA: SOLUCION DE CONTROVERSIAS

Cualquier discrepancia y/o controversia derivada de la interpretación o cumplimiento del presente Convenio se tratará de solucionar mediante el trato directo de las partes, siguiendo las reglas de la buena fe y común intención, comprometiéndose a brindar sus mejores esfuerzos para lograr la solución amigable en atención al espíritu de colaboración mutua de las partes celebrantes.

CLÁUSULA NOVENA: RESOLUCION

El presente convenio podrá ser resuelto por las partes de pleno derecho por las causas que a continuación se señalan:

- 9.1 Queda plenamente establecido que las partes podrán resolver el presente Convenio unilateralmente y sin expresión de causa, con una anticipación de treinta (30) días naturales, mediante Carta Notarial, sin otra obligación en el caso de **ANTAMINA**, que le de retribuir por el servicio que efectivamente se haya prestado a su favor hasta la fecha efectúa de resolución; y en el caso de **LA PNP**, de cubrir la ejecución de los servicios comprometidos durante el plazo en el que se remita la carta y se resuelva efectivamente **EL CONVENIO**. La resolución del presente Convenio no involucrará de ninguna manera, pago de indemnización alguna en beneficio de ninguna de las partes.
- 9.2 Por el incumplimiento de cualquiera de las partes a los compromisos pactados, siempre y cuando no haya sido subsanado dentro de los diez (10) días naturales siguientes a la comunicación en que se hubiese requerido el cumplimiento.
- 9.3 Por discrepancias y/o controversias derivadas de la interpretación o cumplimiento del presente Convenio, que no se hayan podido solucionar mediante el trato directo de las partes, siguiendo las reglas de la buena fe y común intención.
- 9.4 Por fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditado que impida de forma absoluta el cumplimiento del presente Convenio.



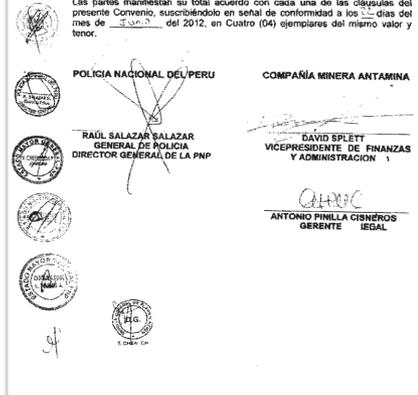
CLÁUSULA DÉCIMA: DOMICILIOS

Para todos los efectos del presente Convenio, las partes señalan como sus domicilios los mencionados en la parte introductoria del mismo.

Cualquier variación de los domicilios deberá ser comunicada previamente a la otra parte por escrito con una anticipación de por lo menos diez (10) días calendario. De no cumplirse dicho requisito, las comunicaciones cursadas a los domicilios mencionados en el acápite anterior se considerarán correctamente efectuadas.

Las comunicaciones cursadas a domicilios distintos a los establecidos en esta cláusula se considerarán no efectuadas.

Las partes manifiestan su total acuerdo con cada una de las cláusulas del presente Convenio, suscribiéndolo en señal de conformidad a los 03 días del mes de Junio del 2012, en Caracas (04) ejemplares del mismo valor y tenor.



REF. :HT N° 20120168916-2012-SG MIN del 20ABR2012. HT n° 20120231033-EMG-Dirección de Derechos Humanos del 29MAY2012. Carta CNDDHH 0850012 Coordinadora Nacional Derechos Humanos del 19ABR2012.- Solicitando información sobre existencia de un campamento de la DINDIES u otro destacamento policial en el interior de las instalaciones de la Empresa Minera Antamina, así como el número y graduación de los efectivos asignados a este servicio, por motivo que se indica-----

Vitarte, 02 JUN 2012

DECRETO N° 02-2012-DIROES-PNP/SEC.

Vistos los documentos de la referencia, pase al Sr. Conatel PNP Amador BACALLA GUADALUPE, Jefe de la División de Operaciones Espaciales DIROES-PNP, a fin de que a la brevedad, se formule un Informe detallado, relacionado con la denuncia presentada en el documento de la referencia punto (02), por abuso de efectivos policiales en Chica, remitidos por la Secretaría de CNDDHH.

EPSZIAGH
ech
Reg. (16-2782-2833)



DIVISION NACIONAL DE OPERACIONES ESPACIALES
MESA DE PARTE - SECRETARIA
Fecha: 04 JUN 2012
Libro: _____ Folio: 4047

*Se terminó de imprimir, en los talleres
de Sonimágenes del Perú SCRL
en el mes de marzo de 2015
Teléf.: (511) 652-3444*



COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo