

## La dimensión política del conflicto extractivo: la *accountability* social en escenarios de conflictividad minera en el norte de Perú

*The political dimension of extractive conflict: social accountability in situations of mining conflict in the north of Peru*

**Luis Alberto Meléndez Guerrero\***

### Palabras clave

*Accountability*  
Social

Conflicto minero

Gobierno local

Política subnacional

### Resumen

Los conflictos extractivos no solo afectan las relaciones entre las empresas del sector y los ciudadanos disconformes, sino también las relaciones entre estos ciudadanos y sus autoridades estatales. La investigación trata de analizar esta última relación mediante el concepto de *accountability* social, que hace referencia a ejercicios de vigilancia y supervisión que los gobernados ejercen sobre sus gobernantes. De esta manera, el primer objetivo del estudio es rastrear el impacto del conflicto en torno al proyecto minero Conga –de la transnacional Minera Yanacocha– en la recomposición de los actores y grupos sociales de la provincia de Celendín, en Cajamarca, en el norte de Perú. Segundo, se propone explicar en qué medida este reagrupamiento social no solo facilita prácticas contenciosas y de presión sobre la compañía minera, sino también mecanismos de *accountability* social sobre el alcalde de Celendín, electo para el periodo 2011-2014. De este modo, se analizan los ejercicios de control y las agendas públicas que los sectores movilizados tratan de imponer al alcalde, las reacciones de la autoridad municipal, así como los dispositivos de sanción política que los movilizados utilizan para garantizar sus demandas e intereses de grupo. Para tal cometido, la investigación se sustenta en el trabajo de campo en la zona de estudio y en la aplicación de entrevistas a los actores involucrados en el conflicto minero.

\*Maestro en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador) y antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Sus temas de interés son los conflictos socioambientales y las dinámicas estatales. Contacto: [lmelendez@iepa.org.pe](mailto:lmelendez@iepa.org.pe)

**Keywords***Social Accountability**Mining conflict**Local Government**Subnational Politics***Abstract**

*The extractive conflicts not only affect the relations between companies in the sector and non-conforming citizens, but also the relations between these citizens and the State authorities. The article focus on this last relationship through the concept of social accountability, which refers to surveillance and supervision exercises that the governed exercise over the rulers, who are prone to a set of sanctions –with possible implications for their governments– in case they do not correspond to the call of the promoters of control. In this way, firstly the article traces the impact of the conflict around the mining project Conga –of the transnational Minera Yanacocha– in the recompositions of the actors and social groups of the province of Celendin, in Cajamarca, in the north of Peru. It seeks to identify the social dynamics that emerge with the mining conflict, as well as the demands and organizational resources that are positioned in the development of this disruptive scenario. Secondly, it discusses to what extent this social grouping not only facilitates contentious practices and pressure on the mining company, but also mechanisms of social accountability on the Mayor of Celendin, Mauro Arteaga, elected for the period 2011-2014. In this way, the article analyzes the control exercises and public agendas that the mobilized sectors try to impose on the Mayor, his reactions, as well as the political sanctioning devices that this social movement uses to assert their interests and demands according to the position adopted by the State authority. For this purpose, the research is based on fieldwork over the study area and interviews to the actors involved in the conflict.*

**E**n contraste con una parte importante de la literatura peruana sobre la conflictividad extractiva, que enfatiza su análisis en la relación disruptiva entre las empresas del sector y los ciudadanos movilizados, esta investigación se enfoca en cómo estos escenarios contenciosos también afectan los vínculos entre la ciudadanía movilizada y las autoridades estatales. En otras palabras, en cómo el conflicto entre un actor privado y los ciudadanos, también puede alterar las relaciones entre sociedad y Estado. La investigación ausculta en este vínculo a través del concepto de *accountability* social, que hace referencia a determinadas prácticas de control y supervisión que los ciudadanos ejercen sobre los políticos y sus autoridades estatales.

El estudio aborda la *accountability* social en torno a uno de los conflictos mineros más importantes de los últimos tiempos en Perú: el conflicto en oposición al proyecto minero Conga, propiedad de la transnacional Minera Yanacocha, en el departamento de Cajamarca, al norte de Perú. El conflicto fue un parteaguas para el gobierno de Ollanta Humala (2011-2014), quien expresó su respaldo a esta iniciativa minera, la misma que había criticado cuando era candidato a

la presidencia. Los sectores en protesta, quienes demandaban la cancelación del proyecto debido a que perjudicaría importantes fuentes de agua, realizaron numerosas movilizaciones en diferentes provincias del departamento, principalmente en Cajamarca (capital departamental),<sup>1</sup> Hualgayoc y Celendín. Cinco civiles perdieron la vida producto de los enfrentamientos con las fuerzas policiales. La aprobación presidencial no tardó en caer y dos gabinetes ministeriales fueron removidos por el mal manejo del conflicto.

Este conflicto contra el proyecto minero Conga no solo removió los cimientos de la política nacional, sino también, sobre todo, los de la política subnacional. Las autoridades de Cajamarca, electas para el periodo 2011-2014 –periodo que coincide con la fase más crítica del conflicto– han sido desbordadas por una coyuntura de conflictividad que afectó el desempeño de sus gobiernos y sus trayectorias como políticos. Mauro Arteaga, alcalde provincial de Celendín, tuvo que abandonar el cargo por algunas semanas debido a que su posición en el conflicto era percibida como afín a Minera Yanacocha. Según las denuncias que se hicieron públicas, su vivienda sufrió impactos de bala y, en más de una ocasión, la municipalidad estuvo a punto de ser saqueada y quemada por los movilizadores, quienes pedían que la autoridad edil replantee su posición proclive a los intereses mineros.

El presente artículo analiza los sucesos ocurridos en Celendín y el devenir político de su alcalde, a través de dos objetivos centrales. El primero consiste en rastrear el impacto del conflicto en torno al proyecto extractivo en la recomposición de los diferentes actores y grupos sociales de la provincia. Se busca identificar las múltiples demandas y los recursos organizativos que se aglutinan en torno al conflicto minero. Segundo, se propone explicar en qué medida este reagrupamiento social no solo facilita prácticas contenciosas y de presión sobre la compañía minera, sino también mecanismos de *accountability* social sobre el alcalde de Celendín, Mauro Arteaga, electo para el periodo 2011-2014. De este modo, se analizan los ejercicios de control y las agendas públicas que los sectores movilizadores tratan de imponer al alcalde, las reacciones de la autoridad edil, así como los dispositivos de sanción política que los movilizadores utilizan para garantizar sus intereses y demandas de grupo.

La investigación se sustenta en el trabajo de campo en la zona de estudio y en la aplicación de entrevistas a los actores involucrados en el conflicto.<sup>2</sup> El argumento se desprende en cuatro secciones aparte de la introducción. En la primera se desarrolla el concepto de *accountability* social, subrayando sus

<sup>1</sup> El departamento de Cajamarca y su provincia capital llevan el mismo nombre.

<sup>2</sup> El trabajo de campo en Cajamarca y Celendín fue realizado en julio de 2012 y entre febrero y abril de 2014, gracias a una subvención de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Cuando se citan las entrevistas no se colocan los datos de la fuente, con el fin de asegurar el anonimato y la protección de los informantes. La lista completa de entrevistados, con los nombres correspondientes, figura al final del artículo.

principales dimensiones que la diferencian de otros mecanismos de control. En la siguiente sección se discute la bibliografía peruana sobre conflictividad extractiva y, en base a ello, se desarrolla lo que aquí se entiende por dimensión política del conflicto extractivo. En el tercer apartado se muestran las prácticas de *accountability* social emprendidas sobre el alcalde, abordando sus demandas, los repertorios de presión y los mecanismos de sanción política empleados. Se concluye con un resumen de los principales hallazgos y con algunas reflexiones teóricas a partir de los resultados arribados en la investigación.

### Sobre el concepto de *accountability*

El concepto de *accountability*<sup>3</sup> se refiere a una forma específica de vínculo entre los ciudadanos y las autoridades estatales, así como entre los propios actores e instituciones del Estado. A nivel conceptual, la *accountability* se compone de dos dimensiones. La primera, la *answerability*, se refiere a la capacidad para obligar y forzar a las autoridades a que informen y expliquen sus decisiones; mientras que la segunda, el *enforcement*, la conforman las sanciones o premios que los actores estatales reciben según la evaluación que de sus acciones hagan los promotores de control. Estos procedimientos de control no solo se remiten a decisiones pasadas o presentes –qué han hecho, qué hacen y por qué–, sino también a acciones futuras –qué harán y por qué razones–. Si bien la *accountability* suele ejecutarse de manera posterior o *ex post* sobre el desempeño de acciones anteriores, debe considerarse que también pueden ocurrir “(...) *ex ante* para referirse a la evaluación de planes de acción”.<sup>4</sup>

La *accountability* implica un proceso proactivo conformado por relaciones de ida y vuelta entre los ejecutores y los receptores de control. Es un proceso dialógico en el que hay “una interacción o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de una respuesta, una respuesta, y eventualmente la rectificación)”.<sup>5</sup> Para dar espacio conceptual a las respuestas de los agentes controlados, y no solo a las demandas y retribuciones de los que ejercen prácticas de supervisión, es que

<sup>3</sup> Conviene advertir que se prefiere el uso del concepto de *accountability*, en vez de “rendición de cuentas” (que viene a ser su traducción más común), debido a que, si bien son muy similares en su significado, hay algunas diferencias de contenido entre uno y otro término, que a la final pueden afectar el sentido de la argumentación. Schedler explica este inconveniente de manera clara y sencilla: “(...) mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad (...) Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas–”. (2008: 11-12)

<sup>4</sup> Ackerman, 2008, p. 17.

<sup>5</sup> Peruzzotti, 2008, p. 6.

debe añadirse una tercera dimensión: la *receptividad*, que hace alusión “a la disponibilidad y capacidad de políticos y funcionarios para considerar y escuchar las opiniones y voces de los ciudadanos”.<sup>6</sup> Estas exigencias (*answerability*), reacciones (receptividad) y sanciones/premios (*enforcement*) conforman los componentes fundamentales de la *accountability* como práctica de supervisión.

Sin embargo, no todos los mecanismos de control son *accountability*, sino más bien estos ejercicios son apenas un subconjunto de los primeros. Para comenzar, la *accountability* es un acto individual o colectivo que tiene la cualidad de ser siempre público. Las prácticas de control o de algún tipo privado de supervisión a escondidas, “a puertas cerradas”, simplemente no cuentan como *accountability*. Además, siempre es parcial, pues el control se limita a ámbitos específicos del accionar de la autoridad interpelada. La *accountability* no pretende controlarlo todo. Y no menos importante: la *accountability* se dirige solo a funcionarios o autoridades públicas, sean estos designados por confianza o electos por voto popular. Cualquier práctica de control o supervisión sobre agentes privados – como una empresa minera –, no forma parte de este cajón conceptual.<sup>7</sup>

Siguiendo la metáfora espacial de Guillermo O’Donnell, se pueden clasificar los ejercicios de *accountability* en dos tipos: horizontales y verticales.<sup>8</sup> Mientras que “(...) en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales (...)”, en el vertical “(...) la rendición de cuentas es impulsada por actores externos al Estado que buscan supervisar ‘desde fuera’ a este último”.<sup>9</sup> La *accountability* horizontal o estatal –practicada “desde” del Estado– se refiere al accionar de los aparatos estatales que tienen la facultad de ejercer control, sanciones judiciales, o incluso *impeachment* a otros agentes de la compleja estructura estatal. Según O’Donnell, este tipo de *accountability* es un rasgo fundamental de las democracias consolidadas, pues supone, en principio, la existencia de un Poder Legislativo y un Poder Judicial con la capacidad de fiscalizar y sancionar autónomamente sin intervención de intereses privados. Su ausencia genera regímenes desgastados a los que llamó *democracias delegativas*.<sup>10</sup>

Por su parte, la *accountability* vertical se practica desde “fuera” del Estado, y se divide en dos subtipos: electoral y social. La primera es resultado del proceso electoral, que es el medio por el cual los ciudadanos pueden cambiar (castigar) o mantener (premiar) a sus representantes. A través de las elecciones los ciudadanos delegan a sus autoridades un paquete de atribuciones y poderes que amplían el margen de autonomía de los políticos al momento de tomar decisiones. Se produce una brecha entre representantes y representados que

<sup>6</sup> Hernández y Arciniegas, 2011, p. 27.

<sup>7</sup> Hernández y Arciniegas, 2011; Schedler, 2008; Peruzzotti, 2008.

<sup>8</sup> O’Donnell, 1997.

<sup>9</sup> Peruzzotti, 2010a, p. 52.

<sup>10</sup> O’Donnell, 1997; 2004.

es "(...) considerada saludable para el buen funcionamiento de las instituciones representativas".<sup>11</sup> Sin embargo, en las democracias representativas la delegación electoral no es una delegación absoluta o a ciegas. Debido a los déficits de las elecciones como instrumentos de control ciudadano –son esporádicas, relegan a las minorías e impiden una evaluación selectiva de la oferta política–,<sup>12</sup> la democracia dispone de otros mecanismos de vigilancia y supervisión ciudadana.

Estos instrumentos de control ciudadano se denominan *accountability* social y expresan la capacidad de la sociedad civil "(...) para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios".<sup>13</sup> Lo ponen en práctica los movimientos sociales, ONG's, federaciones campesinas, sindicatos, medios de comunicación, etc., a través de vías institucionales y no institucionales, como denuncias judiciales, estrategias mediáticas, movilizaciones, entre otros reportorios de acción colectiva o individual.<sup>14</sup> Debido a que se corre el riesgo de que ciertos reclamos particularistas también puedan ser considerados como *accountability*, cabe acotar su campo de aplicación a las "(...) acciones y sujetos que no reclaman intereses sectoriales, o que, en el proceso de reclamarlos, apelan a derechos reconocidos de aplicación general".<sup>15</sup> La *accountability* social apela a principios y derechos generales que se producen en el espacio público y no a intereses corporativos, negociaciones o prácticas clientelares que tratan de influir subrepticamente en las políticas estatales.

La *accountability* social no tiene la facultad de imponer sanciones imperativamente, si no es a través de la activación de la *accountability* estatal, proceso que O'Donnell llamó "horizontalización" de la *accountability* social.<sup>16</sup> En efecto, con mucha frecuencia, las instituciones judiciales se ocupan de los políticos debido a los reclamos o denuncias que los actores sociales (como los medios de comunicación) expusieron anteriormente en la esfera pública. La *accountability* social amplía la agenda pública, mostrando un mayor número de temas por los cuales los funcionarios tendrán que rendir cuentas. Si bien su efecto imperativo es indirecto, este tipo de *accountability* impone altos costos reputacionales que los políticos suelen valorar al momento de emprender sus acciones de gobierno. En escenarios de crisis política, el apoyo popular se convierte en un recurso clave para los actores políticos, por lo que difícilmente están dispuestos a subestimar las demandas que pongan en riesgo dicho capital. Es por estos potenciales desenlaces que "(...) es posible que los funcionarios públicos lleguen

<sup>11</sup> Peruzzotti, 2008, p. 2.

<sup>12</sup> Manin, Stokes y Przeworski, 1999.

<sup>13</sup> Schedler, 2008, p. 34.

<sup>14</sup> Hernández y Arciniegas, 2011; Schedler, 2008; Peruzzotti y Smulovitz, 2001.

<sup>15</sup> Olvera, 2001, p. 20.

<sup>16</sup> O'Donnell, 1997; 2004.

a la conclusión de que es más conveniente abandonar ciertas prácticas que puedan generar tanto costos reputacionales como judiciales.”<sup>17</sup>

La *accountability* social suple algunos déficits de las elecciones, ya que además de poder practicarse durante un periodo más prolongado de tiempo –y no solo cuando se asiste a las urnas–, permite una evaluación selectiva de las políticas, y no requiere contar “(...) con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control”.<sup>18</sup> Además, no solo contribuye al cumplimiento de la ley, motivando a que los funcionarios actúen en el marco institucional, sino también son iniciativas ciudadanas que buscan que los políticos respondan o se adecuen a sus preferencias o demandas más allá de lo que dicta el marco normativo.<sup>19</sup> Es aquí donde el concepto de *accountability* social se conecta con la idea de representación democrática.<sup>20</sup>

Por último, este tipo de *accountability* también permite abordar una dimensión descuidada en los estudios sobre conflictividad extractiva, más centrados en las relaciones disruptivas entre la empresa privada y los sectores movilizados: la dimensión conformada por los vínculos entre los actores sociales desafectos y sus autoridades estatales. Como se tratará de demostrar en la siguiente sección, los conflictos extractivos no solo alteran la relación entre la sociedad y la empresa, sino también transforman los vínculos entre sociedad y Estado, repercutiendo en los niveles de representatividad y legitimidad de las autoridades públicas que son partícipes del proceso contencioso.

## La dimensión política del conflicto extractivo

Los objetivos de la investigación vinculan dos fenómenos –conflictividad extractiva y *accountability*– que suelen ser estudiados de manera aislada. La ventaja analítica de esta conexión es doble, teórica y empírica, debido a que da luces de una arista poco explorada de los conflictos extractivos en Perú: su dimensión política.<sup>21</sup>

Los estudios peruanos sobre conflictividad en el sector minero han puesto énfasis en el examen de las relaciones disruptivas entre estos dos actores: los ciudadanos disconformes y las empresas privadas del sector. Los agentes empresariales y la ciudadanía movilizada son presentados como los principales protagonistas de la

<sup>17</sup> Peruzzotti y Smulovitz, 2001, p. 40.

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 33.

<sup>19</sup> Con este enfoque se evita el sesgo legalista de la *accountability*, tal como en un inicio fue presentado por O'Donnell, 2004.

<sup>20</sup> Peruzzotti y Smulovitz, 2001.

<sup>21</sup> Se denomina “conflicto extractivo” a las acciones colectivas, públicas y disruptivas que demandan un conjunto variado de temas (ambientales, laborales y/o económicos) a las empresas del sector.

trama contenciosa; y los factores causales del descontento social y las dinámicas de la movilización, son los tópicos más abordados de esta tensa relación.<sup>22</sup>

El focalizado interés en el binomio empresa-sociedad ha repercutido en la escasa –aunque no nula– reflexión sobre otros agentes involucrados en el conflicto. Es el caso de las autoridades estatales y de sus vínculos con los contendientes y otros sectores de la sociedad. Si producto de los estallidos sociales se reconfiguran los lazos entre las empresas y la ciudadanía, algo no muy distinto sucede con el tejido que conecta a los ciudadanos con sus autoridades. Este binomio Estado-sociedad no ha sido lo suficientemente explorado, cuando se lo afronta, casi siempre es de manera tangencial, secundaria, o como parte de una argumentación que persigue otros fines. Por ejemplo, respecto a lo escrito sobre Cajamarca, los autores Tanaka y Meléndez centralizan sus esfuerzos en el desarrollo de las protestas cajamarquinas de 2004 en contra de la explotación del Cerro Quilish, a cargo de Minera Yanacocha.<sup>23</sup> Ponen su atención en los antecedentes de la protesta, en el avance del conflicto del campo a la ciudad, y en la estructura organizativa de los sectores movilizados. Solo de manera tangencial hacen referencia a los actores estatales cuando, por ejemplo, anotan sus intervenciones en las mesas de negociación, o cuando abordan sus cambios de posicionamiento durante el conflicto. Meléndez,<sup>24</sup> en otro estudio sobre el mismo caso, avanza en la problemática al analizar la lógica de algunas autoridades estatales en el conflicto minero, aunque su principal interés sigue siendo otro: el de evidenciar las instancias de intermediación política de los sectores en protesta que, a pesar de sus limitaciones, tienen la potencia de transformar una demanda específica en una movilización de escala regional. Por su parte, Zavaleta orienta su análisis en los procesos sociales alrededor de los estudios ambientales y técnicos elaborados por el proyecto minero Conga,<sup>25</sup> y en la emergencia y consolidación de los actores políticos en el transcurso del conflicto. Otros trabajos, como el De Echave y Diez, Zavaleta y Lingán,<sup>26</sup> por momentos cayendo en la descripción, hacen referencia parcial al componente estatal de la contienda minera, sin un tratamiento metódico del accionar de los agentes estatales, especialmente subnacionales y de sus vínculos con los ciudadanos alzados en protesta.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Ver la revisión bibliográfica de Paredes y De La Puente, 2014.

<sup>23</sup> Tanaka y Meléndez, 2009.

<sup>24</sup> Meléndez, 2009.

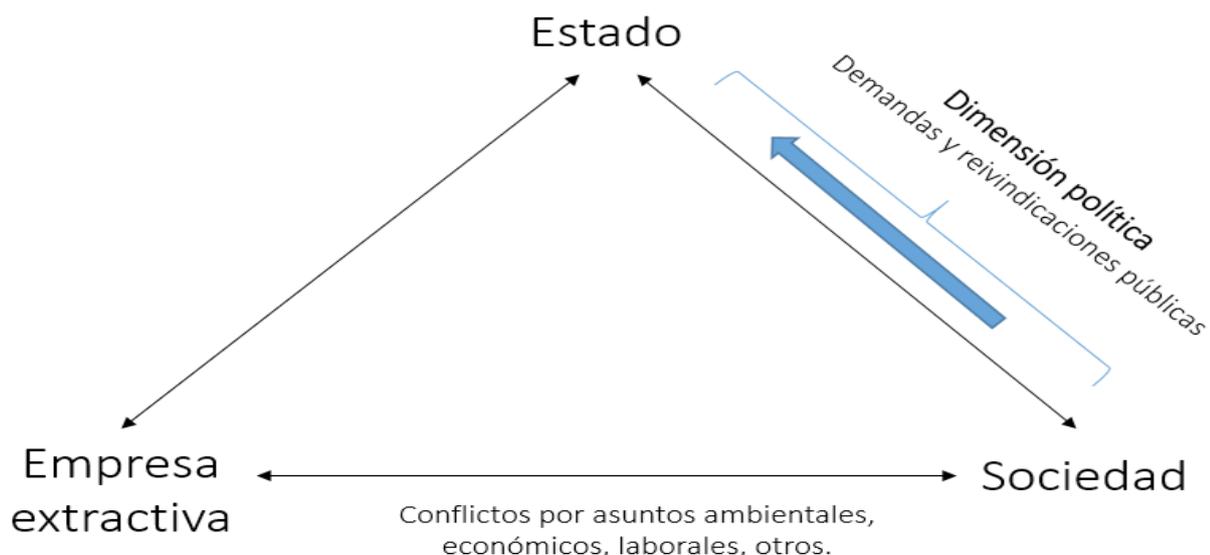
<sup>25</sup> Zavaleta, 2014.

<sup>26</sup> De Echave y Diez, 2013; Zavaleta, 2013; Lingán, 2008.

<sup>27</sup> Los abordajes sistemáticos sobre el papel de las autoridades estatales en los conflictos mineros aún son escasos y se refieren a otros casos, como los trabajos de Hurtado (2014) sobre Arequipa y Cusco; Bernaola (2013) sobre Ayacucho; y Damonte (2013) sobre Apurímac.

Solo basta una somera aproximación a los conflictos extractivos para reconocer que la mayoría de las veces –sino todas– las autoridades estatales son arrastradas a la cadena de demandas de los sectores movilizados. Estos actores disruptivos suelen promover prácticas de *accountability* para apuntalar mejor sus reclamos, incitando a los actores estatales a que adopten posiciones sensibles a sus intereses y a su agenda colectiva. A raíz del conflicto, determinadas agrupaciones sociales comienzan a empoderarse, articularse y sumar recursos organizativos para oponerse a la arremetida extractivista de sus localidades. Sin embargo, este fortalecimiento organizativo también les proporciona una estructura mínima para reivindicar y ejercer demandas, no solo contra la empresa, sino también hacia las autoridades de su jurisdicción. El conflicto extractivo también es un conflicto político.

Charles Tilly define el conflicto político como “(...) todas las ocasiones 1) en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas, públicas, visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2) en las que *al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones*, incluyendo terceras partes, es un gobierno”.<sup>28</sup> De esta manera, si bien los conflictos extractivos implican demandas *colectivas, visibles y públicas* hacia un agente privado en particular –como los reclamos por contaminación contra una minera–, los gobernantes también se convierten en una parte afectada por esas reivindicaciones y por prácticas de *accountability* social.<sup>29</sup> Estos ejercicios de vigilancia –la mayoría de veces– buscan agregar a las autoridades a la fila de los movilizados o presionarlos para que asuman ciertas exigencias desde la esfera institucional del Estado. Así, el conflicto extractivo también puede ser entendido como conflicto político en tanto los actores estatales son incluidos en el repertorio de protesta o en el marco discursivo de los desafiantes de la inversión.



**Gráfico 1.** Triángulo de actores en el conflicto extractivo. Fuente: Luis Alberto Meléndez Guerrero

<sup>28</sup> Tilly, 1998, p. 30. (Énfasis agregado.)

<sup>29</sup> Para los propósitos de este artículo, utilizamos los conceptos de “gobierno” y “Estado” de manera intercambiable.

Este conjunto de acciones reivindicativas y de control social conforman la *dimensión política* del proceso contencioso en contra de las empresas extractivas. Enfocar esta dimensión del conflicto extractivo ayuda a entender los mecanismos por los que una relación transgresiva entre ciudadanos y agentes privados también afecta las relaciones entre estos ciudadanos y sus autoridades públicas. Este cambio de arista (de empresa-sociedad a Estado-sociedad), permite capturar no solo los vínculos entre los desafiadores y su principal objeto de denuncia –las empresas que extraen recursos–, sino también las formas en que se reconfiguran los vínculos entre ciudadanos y autoridades a partir del proceso contencioso iniciado entre los dos primeros. Estos vínculos raramente vuelven a ser como antes o quedan intactos durante y luego del escenario de conflictividad. Más bien, se reconstituyen y transforman las capacidades políticas de las autoridades locales y los niveles de representación en el espacio subnacional.

### **Celendín: un alcalde desbordado por las movilizaciones**

El conflicto en oposición al proyecto minero Conga, propiedad de Minera Yanacocha,<sup>30</sup> en Cajamarca, activó intensivas prácticas de *accountability* social sobre las autoridades de la zona de influencia del proyecto. Los contendientes solicitaban a la mina la cancelación del proyecto debido a que ocasionaría la destrucción de cuatro lagunas, además de perjudicar la cuenca y el sistema hídrico que estas integran. Sin embargo, en el desarrollo de la contienda, la mina no fue el único actor interpelado por los manifestantes. Los reclamos y la desafección social también viraron hacia los representantes locales del Estado. Según el tipo de “receptividad” de las autoridades estatales –es decir, según su capacidad de procesar y considerar las demandas de los movilizados–, las acciones de control tuvieron efectos profundos y variados en el desempeño y legitimidad de los actores políticos: algunos consolidaron su protagonismo en medio de la incertidumbre de la contienda, mientras que otros se aislaron del conflicto a costa de su popularidad y apreciación política. Este último fue el caso de Mauro Arteaga, alcalde de la provincia cajamarquina de Celendín.

#### *Antecedentes políticos del alcalde*

Mauro Arteaga es un médico veterinario de la Universidad Nacional de Cajamarca que desde las elecciones municipales de 1995 ha participado en todos los comicios electorales para la alcaldía provincial de Celendín, saliendo electo de manera intercalada para los periodos 1996-1998, 2003-2006 y 2011-2014. Todas las veces que triunfó en las urnas lo hizo a través de inscripciones locales construidas sobre su persona: en las elecciones de 1995 ganó con Cambio Celendín y en 2002 con Fuerza Celendina. La excepción ocurrió en el 2014, cuando, producto

<sup>30</sup> Minera Yanacocha está conformado por capitales extranjeros y peruanos (Newmont Mining Company, 51,35%; la peruana Minas Buenaventura, 43,65%; y la International Finance Corporation del Banco Mundial, 5%).

de una coalición temporal, salió electo por tercera vez por el Movimiento de Afirmación Social (MAS), una agrupación política regional liderada por Gregorio Santos (candidato presidencial en las elecciones de 2016).

En esta tercera elección, Arteaga obtuvo la alcaldía provincial con el 25,9 % de los votos. Fue el único gobierno provincial que ganó el MAS en dicha ocasión. Muy de cerca, en el segundo lugar, quedó Jorge Urquía, del Frente Regional de Cajamarca, con el 25% de respaldo. La diferencia entre ambos candidatos fue solo de 311 votos, en una jurisdicción electoral de casi 54.000 electores. Inmediatamente, desde la oposición derrotada, se escucharon algunas voces insinuando un posible fraude en el conteo de votos.

Con un triunfo electoral ajustado y con una oposición vencida electoralmente, pero empoderada para ejercer cierto liderazgo, Arteaga emprendió su tercera gestión bajo un contexto de intensa conflictividad social entre la Minera Yanacocha y ciudadanos de su provincia. Este conflicto fue un tema crítico que Arteaga no pudo eludir, al contrario, como autoridad electa, se convirtió en un foco de demandas por parte de la sociedad movilizadora. Sin embargo, cabe agregar, este conflicto no fue un fenómeno espontáneo, sino expresión de una meticulosa y prolongada coordinación entre actores y organizaciones locales de la provincia y de fuera de ella.

### *Las primeras movilizaciones*

El proyecto minero Conga está ubicado en los distritos de Sorochuco y Huasmín, en la provincia de Celendín, y una menor proporción en el distrito de La Encañada, en la provincia de Cajamarca, a 73 km de la ciudad capital del departamento del mismo nombre. Es un proyecto minero polimetálico (de cobre, oro y plata), que contempla la explotación total de 3,1 billones de libras de cobre y 11,6 millones de onzas de oro, bajo la modalidad de tajo abierto, con una vida útil inicialmente calculada en 19 años. Los depósitos Chaihuagón y Perol, que componen el proyecto, fueron descubiertos en 1991 por la Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras. En el año 2001, el proyecto pasó a la administración de Minera Yanacocha, quien retomó las actividades de exploración en el 2004, constatando su gran potencial minero.<sup>31</sup>

En ese año, 2004, se iniciaron las primeras movilizaciones en contra del proyecto, debido a los daños que ocasionaría a las fuentes de agua de la parte alta de la provincia, y que repercutirían negativamente en las actividades agrícolas y ganaderas de la población local. Las rondas campesinas,<sup>32</sup> con el apoyo de otras

<sup>31</sup> Knight Piésold, 2010.

<sup>32</sup> Las rondas campesinas surgieron a finales de 1976 en el caserío de Cuyumalca, en la provincia cajamarquina de Chota, con el propósito de combatir el robo de ganado y el pequeño hurto a través de patrullas de vigilancia nocturnas compuestas por campesinos organizados. Para 1978 las acciones de la ronda de Cuyumalca habían rendido frutos: el abigateo y el hurto

agrupaciones sociales de la localidad, mantuvieron reuniones con el alcalde provincial de Celendín, Mauro Arteaga, quien se encontraba en su segundo periodo de gobierno (2003-2006). Ante la presión social y los reclamos de las rondas, la municipalidad presidida por Arteaga promulgó la Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A,<sup>33</sup> en octubre de 2004, con la intención de dar soporte legal a la protección de los recursos hídricos que estarían amenazados por el proyecto minero. El artículo primero de dicha normativa señala lo siguiente:

“Declarar ÁREA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL, ZONA INTANGIBLE, RESERVA ECOLÓGICA Y RESERVA CONTRA LA EXPLOTACIÓN MINERA las jurisdicciones de: Azul Conga, La Laguna del Perol, Laguna Cortada, Laguna Alforjacocho, Laguna de Milpo y las Microcuencas del Río Sendamal, Río Chugur, Río Chugurmayo por ser zonas eminentemente agrícolas y ganaderas, además de todos los afluentes de la parte baja, tanto manantiales, cochas y filtraciones, por formar parte del colchón de aguas de la parte alta cuya jurisdicción pertenece al distrito de Sorochuco.”<sup>34</sup>

Debido a la promulgación de la ordenanza, la municipalidad recibió denuncias por abuso de facultades por parte de empresas mineras interesadas en el área, las cuales Arteaga tuvo que afrontar en su condición de alcalde y representante del municipio. Una de las empresas denunciadas fue la Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Chaupiloma Dos de Cajamarca, subsidiaria de Compañía de Minas Buenaventura, accionista de Minera Yanacocha.<sup>35</sup>

Sin embargo, las movilizaciones del año 2004, que conllevaron a la emisión de esta normativa municipal, fueron acciones de protesta de corta duración y muy localizadas, sin alcance regional, limitados a los confines de la provincia. El proyecto se encontraba en fase de exploración y luego de los estudios técnicos de la empresa, su retiro alivió el malestar existente. Los altos niveles de conflictividad recién ocurrirán años después, por el año 2011, cuando Mauro

---

fueron controlados, lo que hizo que la experiencia rondera se expanda, tanto en zonas aledañas como fuera del departamento de Cajamarca. Como indica Gitlitz, para fines de la década de 1980, “unos 3400 pueblos –a lo largo de cinco departamentos del norte andino peruano– habían hecho lo mismo” (Gitlitz, 2013, p. 20). Debido a sus problemas con las autoridades judiciales –quienes muchas veces no procesaban a los delincuentes que eran capturados por las rondas–, las rondas campesinas comenzaron a administrar justicia por su propia cuenta, ocupándose de sancionar (principalmente mediante castigos físicos) a los ladrones y a solucionar otro tipo de problemas cotidianos, “desde la circulación de rumores y las enemistades vecinales, hasta el maltrato a las esposas, el abuso de menores, los conflictos por herencia, los pequeños hurtos y hasta casos de brujería” (Gitlitz, 2013, pp. 21-22).

<sup>33</sup> “Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal (...)”, Gobierno del Perú, 2003.

<sup>34</sup> Municipalidad Provincial de Celendín, 2004.

<sup>35</sup> *Panorama Cajamarquino* (30 de marzo de 2011).

Arteaga comenzó su tercera gestión como alcalde de Celendín y cuando la empresa minera quiso dar inicio a la fase de construcción y explotación del yacimiento minero.

### *La recomposición social y el estallido del conflicto*

La última campaña electoral de Arteaga, para el periodo 2011-2014, se basó en un discurso que enfatizaba la construcción de obras, una en particular: el mercado de abastos de Celendín. Desde inicios de su tercer y último mandato, tocó varias puertas en busca de financiamiento, y la minera Yanacocha fue una de las primeras en responder al llamado con la suma de 5 millones de soles peruanos.<sup>36</sup> Por este aporte, Jorge "Coco" Urquía, quien había quedado segundo en las elecciones pasadas por tan solo 311 votos, criticó al electo alcalde señalando "(...) que por cinco millones de soles se ha vendido la dignidad de los 'shilicos'<sup>37</sup> y [que] se tendrá que pagar este 'pequeño' favor dejando las puertas abiertas para la explotación minera en los acuíferos altoandinos".<sup>38</sup> Estas acusaciones fueron cubiertas por la prensa regional, a las que Arteaga respondió señalando que "(...) lo que más le duele a Coco Urquía, y a mucha gente, es que se construya esta obra, pensaban que no lo lograríamos e iba a ser el caballito de batalla para decir que la actual gestión es incompetente".<sup>39</sup>

Urquía no fue el único que mostró su rechazo al aporte minero para la construcción del mercado de abastos. La misma posición fue mostrada por los sectores críticos al proyecto minero, quienes acusaron al alcalde de traidor por "venderse" a la mina. Luego de los esporádicos reclamos del año 2004, fue recién en el 2010 cuando las agrupaciones opositoras al proyecto Conga comienzan a articular esfuerzos y sumar recursos organizativos de manera más intensa, y a los que no tardaría en sumarse el propio Urquía. En el marco de la difusión del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)<sup>40</sup> del proyecto minero, en 2010, se conformó la Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC). Este frente estaba integrado por un grupo de jóvenes, docentes y profesionales, vinculados al casco urbano de la provincia y liderados por Milton Sánchez, contador egresado de la Universidad Nacional de Cajamarca, entonces de 33

<sup>36</sup> Aproximadamente, un millón y medio de dólares estadounidenses.

<sup>37</sup> Apelativo que hace referencia a los oriundos de Celendín.

<sup>38</sup> *Panorama Cajamarquino*, (12 de mayo de 2011).

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> El EIA es un documento de gestión ambiental y social en el cual las empresas mineras detallan las condiciones –físicas, ambientales y socioeconómicas– del área de influencia del proyecto antes de su explotación; además, de los impactos que las actividades tendrían en el medioambiente y en la población de su entorno, así como las medidas de control para mitigarlos. Para su validación, el documento requiere ser socializado entre la población colindante al proyecto, recogiendo y absolviendo las observaciones mediante talleres participativos y audiencias públicas. Su aprobación por parte del Ministerio de Energía y Minas es un requisito indispensable para que el proyecto entre en la fase de ejecución.

años, con vínculos con la ONG ambientalista Grufides y con el movimiento político Tierra y Libertad.

La PIC, bajo el liderazgo de Sánchez, comenzó a difundir información sobre Conga y sus potenciales impactos ambientales, como la afectación de lagunas y otros recursos acuíferos. Además, pronto iniciaron coordinaciones con las rondas campesinas de Celendín, quienes transitaban por un periodo de fragmentación y precariedad institucional. El conflicto permitió fortalecer a la organización rondera y relegar las desavenencias internas a un segundo plano: "(...) el propósito de la unificación fue enfrentarse a Conga (...)",<sup>41</sup> replicó un dirigente rondero. La vinculación de la PIC y las rondas campesinas fue muy importante para dar sostenibilidad al movimiento antiminerero en la provincia. En la siguiente cita, un dirigente rondero reflexiona sobre la relación entre ambas organizaciones:

"La PIC es una organización que lo hizo fuerte a las rondas campesinas. Las rondas campesinas hacen su congreso, el primer congreso de unificación el 2010. Ellos ya existían, según ellos le decían la PIC, pero no habían hecho ningún congreso, solamente un grupo de amigos que eran cinco personas, se reunieron, hicieron su sesión y le llamaron PIC. Pero ellos no realizaron ningún congreso como las rondas realizamos (sic). Entonces el 2010, el 29 y 30 de junio se acercaron ellos a nuestro congreso, los hicimos participar (...) pero teníamos cierta desconfianza en esta lucha, entonces nos íbamos con mucha cautela y ellos sí tuvieron una parte informativa, de la parte técnica, de cómo va a afectar Conga, y eso nos gustó más, entonces por eso nos fuimos acercando. Pero las rondas no pertenecen a la PIC porque las rondas para que tenga los derechos que tiene ganado tiene que ser independiente. Si ya pertenece a otra pierde los derechos. La relación con la PIC solamente nos acercamos, como dice, hoy día nos juntamos para luchar, vamos juntándonos, pero no hay ningún tipo de pertenencia, las rondas son libres e independientes."<sup>42</sup>

De esta forma, se fue configurando una red en oposición a la mina, sobre la base de un tejido social constituido por la PIC, las rondas campesinas y otras agrupaciones provinciales como el sindicato docente, comerciantes, universitarios y políticos locales como Jorge Urquía y su maquinaria política. Sin embargo, debido a que el impacto ambiental del proyecto abarcaría otras provincias, pronto el conjunto de opositores se amplió más allá de las fronteras provinciales, incluyendo al Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca (FDAC), cuyo campo de acción se concentraba en la capital del departamento. La FDAC aportó con operadores políticos con importante experiencia en conflictos mineros y en el trabajo de base. Como señala un integrante del FDAC:

"Nosotros hemos movido a las provincias desde Cajamarca, visitando con

<sup>41</sup> Entrevista 15. Comunicación personal, abr. 2014.

<sup>42</sup> *Ídem.*

nuestros cuadros, manteniendo con ellas de manera pública y cerrada, planificando, estudiando (...) Nosotros desde [la provincia de] Cajamarca, fortaleciéndonos también, nos permitíamos dar tareas para ir a otras provincias y tener contactos directos con representantes y organizaciones de base y seguir influenciando para fortalecer nuestras organizaciones naturales y plantear hechos concretos.”<sup>43</sup>

De esa manera, con una capacidad organizativa mucho más amplia, desde el mes de noviembre de 2010, las organizaciones sociales realizaron tres encuentros interprovinciales en las provincias de Celendín, San Marcos y Hualgayoc, para maquinar contra el proyecto de Minera Yanacocha. En una cuarta asamblea interprovincial, efectuada el 20 y 21 de octubre de 2011 en la provincia de San Pablo, asistieron más de 200 delegados de varias provincias de Cajamarca. Los ánimos estaban encendidos y los asistentes demandaban medidas más “radicales” en contra del proyecto minero. Es así que, luego de un año de permanentes coordinaciones, se acordó realizar un paro regional indefinido desde el 24 de noviembre (2011), exigiendo al gobierno central y a la minera la suspensión definitiva del proyecto Conga.

El paro regional se vivió de manera particular en Celendín. La convocatoria a las movilizaciones se dio a tan solo 11 meses de iniciado el tercer periodo municipal de Arteaga. Frente al inicio de las movilizaciones, dirigentes vinculados a la PIC promovieron reuniones con el alcalde para alertarlo sobre los perjuicios ambientales de Conga, reprocharle la actitud pasiva que estaría mostrando, y solicitarle su respaldo institucional a las protestas –un respaldo que incluso supondría el tema financiero, según varios informantes–. Ante tales imputaciones, Arteaga prefirió tomar una posición distante y no asumir ningún compromiso en el conflicto. Argumentó que la viabilidad del proyecto era un tema que solo le competía al gobierno central, y que no estaría dispuesto a ser el blanco de denuncias, tal como sucedió en 2004, en su segundo gobierno, debido a la emisión de la ordenanza municipal que protegía las fuentes de agua susceptibles al proyecto extractivo. A pesar de prometer estar siempre al lado del “pueblo”, evadió la posibilidad de dar un soporte municipal a las movilizaciones. Los interlocutores salían insatisfechos de las reuniones y con la sospecha de que el alcalde concordaba con los intereses de la mina; sospecha cada vez más fuerte, claro está, luego de que Minera Yanacocha auspiciara su principal ofrecimiento de campaña: el mercado de abastos de la provincia. En palabras de un dirigente rondero:

“El pueblo en sí necesitaba el apoyo de nuestro representante que es el alcalde: el alcalde es como un padre del pueblo... y aquí lo económico es la dificultad más grande de los pueblos (...) entonces se necesitaba al alcalde para las movilizaciones de los compañeros del campo, para el traslado de los compañeros, entonces eso pedíamos al alcalde, entonces se negó

<sup>43</sup> Entrevista 28. Comunicación personal, mar. 2014.

rotundamente (...) Si él nos hubiera demostrado, al menos como jefe de todos los distritos hubiera dicho a los alcaldes 'movilícenlo a la gente', pero él no le convenía porque atrás de eso hay negociaciones con la minera".<sup>44</sup>

En Celendín las marchas iniciaron con una amplia convocatoria y sin el impulso del alcalde. Estamos hablando de marchas que habrían llegado, en los días más álgidos, hasta 10 mil personas, un número importante considerando el tamaño de la población provincial.<sup>45</sup> Incluso, hasta los más disconformes con las movilizaciones admiten (sin estar exentos de exageración), que "(...) acá en Celendín tal vez el 90% ya estuvieron con la movilización, y aquel que no estaba con la movilización era traicionero".<sup>46</sup> En las calles, los desafidores demandaban la presencia de Arteaga, a la vez que lo calificaban de "traidor" y "vendido".

Sin embargo, pasados los primeros días y con la crecida de las movilizaciones, el alcalde no tuvo otra opción que plegarse rápidamente a las marchas. Posiblemente sabía de su decreciente reputación, de que si se aislaba del conflicto la oposición tomaría más fuerza y los movilizados se irían contra él con mayor intensidad. De este modo, había días en que el alcalde provincial convocaba "(...) a la gente de la municipalidad para empezar a salir... él decía 'salimos el día de hoy' y salía con todos"<sup>47</sup>. En una de esas salidas, ante una Plaza de Armas colmada por manifestantes, Arteaga se vio obligado a firmar un acta donde se comprometió "(...) a apoyar decididamente en la defensa del agua y del medio ambiente".<sup>48</sup> El alcalde era el blanco de la atenta mirada de cientos de asistentes, mientras estampaba su firma sobre un ataúd pintado con la frase "Conga no va".

A pesar de estas acciones, en todo momento, Arteaga trató de mantener un protagonismo menor. Su presencia, aclaraba, era para respaldar el clamor de un "pueblo" que le reprochaba: "(...) mira tú eres mi autoridad y tienes que estar ahí respaldándonos".<sup>49</sup> Para muchos se sintió presionado y mostró una postura forzada. Para comenzar, nunca fue enfático con un rotundo "Conga no va". Era un alcalde visto como falso: "(...) salía [diciendo] que va a defender las aguas, pero el pueblo ya no fue cojudo; en realidad ya lo teníamos bien visto, se dejaba notar de que él está más al lado de la mina".<sup>50</sup> Es así que, con la presencia de Arteaga en las calles, las pullas contra su persona continuaron, delante de él, en su frente, sin resquemores. Opositores, como Jorge Urquía, integraban ese

<sup>44</sup> Entrevista 13. Comunicación personal, abr. 2014.

<sup>45</sup> La provincia de Celendín tiene una población estimada de 95.000 personas, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.

<sup>46</sup> Entrevista 25. Comunicación personal, abr. 2014.

<sup>47</sup> Entrevista 16. Comunicación personal, abr. 2014.

<sup>48</sup> *Celendín Libre*, 10 de noviembre de 2011. Recuperado de <https://celendinlibre.wordpress.com/tag/paro-en-celendin/>

<sup>49</sup> Entrevista 16. Comunicación personal, abr. 2014.

<sup>50</sup> Entrevista 13, Comunicación personal, abr. 2014.

sector disconforme que avivaba los ánimos en contra del alcalde, quien cada vez se sentía más coartado por los manifestantes.

Durante las movilizaciones, el municipio estuvo a punto de ser atacado en más de una ocasión. Sus puertas se mantenían cerradas para evitar posibles desmanes. Desbordado por el conflicto, el 30 de noviembre (2011), el alcalde anunció su decisión de abandonar el cargo a través de Radio Programas Del Perú, una importante cadena nacional de radio: "(...) Están diciéndoles a los pobladores que he recibido plata de la mina generando animadversión contra mi persona. Y como no hay garantías para que ejerza la función, estoy dando un paso al costado como alcalde, quizás con eso se puedan sentirse satisfechos (...)".<sup>51</sup> Esa fecha marcó su alejamiento total de las canteras anti-Conga y su repliegue definitivo del conflicto minero.

### El distanciamiento del alcalde y sus efectos políticos

Si bien su antipopular posición le generó al alcalde altos costos políticos, su no pertenencia a las redes movilizadas redujo el drama de esta situación, al evitar sanciones adicionales que la lógica de estas estructuras impone a sus miembros. Arteaga no era un político que había emergido del entramado social, ni construyó su liderazgo sobre la base de un fuerte enraizamiento con las organizaciones sociales de la provincia. Su estilo era pragmático y de vínculos estratégicos con brókeres locales, más que con estructuras orgánicas. Así, con los meses, su aval al proyecto Conga fue perdiendo rubor y su defensa a la inversión privada se hizo más explícita. En una entrevista posterior señaló lo siguiente: "(...) yo apoyo que exista inversión privada en un pueblo, porque es la única forma de salir de la pobreza. Desde esa perspectiva, que lo observen y lo interpreten de distinta forma es un problema del que lo interpreta".<sup>52</sup>

Arteaga terminó asumiendo una posición muy similar a la del presidente Ollanta Humala, quien, a mediados de noviembre de 2011, resumió su aval al proyecto en los siguientes términos: "(...) nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro".<sup>53</sup> Una vez iniciado el conflicto, el gobierno central promovió reuniones con las autoridades cajamarquinas para impulsar una serie de proyectos de inversión, como parte de una estrategia para establecer alianzas con los

<sup>51</sup> *Radio Programas del Perú*, 29 de noviembre de 2011. Recuperado de <http://rpp.pe/peru/actualidad/alcalde-de-celendin-pone-su-cargo-a-disposicion-por-falta-de-garantias-noticia-427064>

<sup>52</sup> *Portafolio Periodístico* (11 de diciembre de 2013). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Rt8IHrmQoeE&list=UUJmaqVJ3MjyzfJPBnitEEpQ>

<sup>53</sup> *La República* (16 de noviembre de 2011). Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/590515-ollanta-humala-sobre-conga-queremos-el-agua-y-el-oro>

alcaldes del área de influencia del proyecto; sobre todo, con aquellos que no se habían sumado a la causa “anti-minera”. Mauro Arteaga era uno de ellos.<sup>54</sup>

Luego de dos semanas de su polémico anuncio radial y de ausentarse en la provincia, Arteaga retornó a la dirección del municipio. Debido a su postura afín al gobierno humalista, lo hizo con un acceso privilegiado a recursos provenientes del gobierno central, que ayudó al mejor desempeño de su gestión municipal. Entre las principales obras emblemáticas que recibieron el impulso y apoyo económico del Ejecutivo, se encontraron la pavimentación de más de cien cuadras de pistas y veredas (2013) y la programación del proyecto de agua potable La Quesera, que abastecería de agua a cinco distritos de Celendín, las 24 horas del día, por un lapso de 25 años, con un presupuesto de 17 millones de soles peruanos. Como indicó un profesor de la localidad, “(...) las protestas dieron otro resultado, porque el gobierno central está tratando a Celendín como a una princesa”.<sup>55</sup>

El aval del gobierno central coincidió con un respaldo casi absoluto del concejo municipal,<sup>56</sup> que, en general, apoyó la postura que el alcalde mantuvo a lo largo del conflicto. Era un concejo municipal con una tendencia alcaldista y con figuras dependientes políticamente de Arteaga, sin peso propio, y sin mayor capacidad de fiscalización y *accountability* estatal. El concejo municipal prefirió no tocar el tema Conga en sus sesiones y mantenerse en un bajo perfil al igual que su máxima autoridad. Ante la oposición de los sectores movilizados, el concejo municipal se replegó con el alcalde, actuando como un bloque relativamente compacto frente a los desafiantes externos. Así, la movediza arena social encontró su contrapeso en una estructura municipal más cauta y condescendiente con las maniobras del alcalde celendino.

La cohesión municipal y los proyectos facilitados por el gobierno central amortiguaron el desgastado capital político de Arteaga, aunque nunca lo suficiente a los ojos de los sectores desafectos con la mina. Luego de su retorno al municipio, las movilizaciones contra el proyecto persistieron durante el 2012, al extremo que, en julio de ese año, la municipalidad estuvo a punto de ser quemada por los movilizados y, producto de los enfrentamientos con las fuerzas del orden,

<sup>54</sup> Suerte distinta ocurrió con las autoridades opositoras al proyecto, como el presidente regional Gregorio Santos, quien fue aislado políticamente por el gobierno central. Manuel Becerra, electo alcalde provincial de Cajamarca en el 2014, reconoció que luego de confirmarse su triunfo en las urnas, “(...) recibí una llamada de un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros y se me invitó a analizar con ellos qué obras directas se podría hacer en la región, prescindiendo del gobierno regional (...)”, en *El Comercio* (16 de noviembre de 2014), recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/cajamarca/cajamarca-haber-proyectos-mineros-288643>

<sup>55</sup> Entrevista 22. Comunicación personal, abr. 2014.

<sup>56</sup> La primera instancia de control interno de los municipios son los concejos municipales, una especie de parlamento a escala local. El alcalde municipal y los regidores (9 en total) son elegidos mediante sufragio, siendo el alcalde electo quien mantiene a la mayoría de regidores de su lista (6 regidores) para la conformación del concejo municipal.

fallecieron cuatro ciudadanos en Celendín (y una persona más en la provincia de Hualgayoc). Si bien las expresiones de rechazo hacia el alcalde provincial eran aún parte del repertorio de protesta de los movilizados, disminuyeron en su intensidad a parangón de los meses anteriores, sobre todo luego de que el gobierno central y la mina anunciaran la postergación del proyecto "(...) debido a la ausencia de las condiciones sociales para su desarrollo".<sup>57</sup>

A partir de su salida temporal del municipio, Arteaga fue considerado por las organizaciones como un "caso perdido" en el que no convenía invertir muchos esfuerzos. Sin embargo, la actitud de distanciamiento de Arteaga melló con creces su legitimidad y reconocimiento ciudadano,<sup>58</sup> al punto que no postuló a la reelección en octubre de 2014 (cuando desde 1995 participó en todas las elecciones para la alcaldía de Celendín). Esta vez presentó su candidatura para la provincia de Cajamarca, la capital departamento, que en teoría sería más proclive a la inversión minera.<sup>59</sup> Sin embargo, apenas alcanzó el 0,48% de los votos, quedando en penúltimo lugar de un total de 18 listas. Fue más bien Jorge Urquía, activista anti-Conga y su ferviente opositor, quien se consagró como la nueva autoridad de Celendín, con el 44,1% de votos.

### **La *accountability* social en escenarios de conflictividad minera**

En la investigación se abordó el conflicto extractivo como conflicto político. Es decir, no se redujo el análisis de la conflictividad minera en las dinámicas disruptivas entre los sectores movilizados y las empresas privadas –que ha sido la relación más estudiada hasta el momento–. Más bien se ha puesto atención en su dimensión política, es decir, en cómo se reconfiguran los lazos entre las autoridades electas y los sectores desafectos a partir de la contienda iniciada por los dos primeros.

Como quedó demostrado, el conflicto Conga permitió la emergencia y posicionamiento de actores sociales, que comenzaron a empoderarse para hacer frente a la iniciativa extractivista de su localidad. A raíz del conflicto se fue tejiendo una estructura organizativa desde la sociedad civil para afrontar la contienda contra Minera Yanacocha. Este fue, sin dudas, el propósito primigenio que dio origen a la PIC. En esta dinámica contenciosa, otras organizaciones sociales (como las rondas campesinas y el FDAC) se fueron plegando y fortaleciéndose internamente para amortiguar los costos de una potencial confrontación con la mina. Es así que, llegado el momento, estas representaciones intensificaron sus prácticas de oposición al proyecto minero mediante la puesta en escena de movilizaciones masivas y muchas veces violentas.

<sup>57</sup> De Echave y Diez, 2013, p. 102

<sup>58</sup> Weber, 2014; Bovero, 1997.

<sup>59</sup> Su postulación fue posible debido a que Mauro Arteaga también contaría con una residencia en esa provincia, facultándolo legalmente para postular al cargo de alcalde en dicha jurisdicción.

Lo relevante es que estas estructuras sociales no solo tuvieron como blanco de sus demandas a la empresa minera, sino también expandieron sus reclamos hacia el alcalde de su jurisdicción a través de asambleas, marchas y concentraciones públicas. El conflicto extractivo escaló a conflicto político, estimulando intensivas prácticas de control social para que la autoridad provincial informe y explique sus decisiones (*answerability*), básicamente, sobre cuál es su posición sobre el proyecto minero y cuál es el rol que asumirá frente a las protestas. Esta dimensión contestataria de la *accountability* social tuvo una *receptividad* negativa en el alcalde de Celendín, quien luego de una inicial ambigüedad, se distanció de las movilizaciones y se mostró a favor del megaproyecto minero. Es claro que no pueden existir ejercicios de *accountability* social sin ejecutores de control y sin *issues* sobre los cuales interpelar. El conflicto minero coadyuvó a la formación de ambos, estableciendo una agenda a discutir y promoviendo-fortaleciendo a sus potenciales agentes impulsores.

La mayor activación o intensificación de los ejercicios de *accountability* social coinciden con los momentos más críticos del conflicto minero. Y a la inversa, el periodo de desaceleración del conflicto corresponde con la fase donde la *accountability* social tuvo menos fuerza con la autoridad provincial. Las manifestaciones de *accountability* social activadas en la contienda no lograron institucionalizarse –por ejemplo, en espacios formales de encuentro entre el alcalde y los ciudadanos– con lo cual se disolvieron una vez mermado el conflicto minero aglutinante. Los mismos repertorios de control eran propios del escenario contencioso, como reuniones con el alcalde, marchas y mítines, lo que cuestiona la posibilidad de que las prácticas de *accountability* expuestas durante el conflicto puedan tener continuidad luego de culminado el proceso contencioso. Esta misma dependencia con el conflicto extractivo ocasionó que los dispositivos de control social tiendan a ser monotemáticos. Es decir, solo fueron ejercicios de vigilancia y fiscalización popular sobre tópicos estrechamente vinculados a la contienda minera. No fueron más allá, dejando de lado otros aspectos no menos importantes de la gestión municipal (como podría ser la transparencia en el uso de fondos públicos luego de la venia del gobierno central). En una provincia como Celendín, este riesgo crece debido a la menor cantidad de agentes de control que puedan desplegar procesos de vigilancia más variados, a diferencia de una región o departamento, en donde los actores que pueden ejercer *accountability* son más heterogéneos. Así, el hecho de que los requerimientos hacia el alcalde municipal estuvieran centralizados por la PIC y las rondas campesinas, contrarrestó la oportunidad para visibilizar nuevos temas y solicitudes que no pasasen por sus filtros organizativos.

Por último, en el caso estudiado se observa una falta de “horizontalización” de la *accountability* social desprendida por los movilizadores. A pesar de las sanciones políticas y los costos reputacionales que ocasionaron en el alcalde (*enforcement*), los mecanismos de *accountability* social no tuvieron un carácter imperativo debido, en parte, a que no lograron desencadenar mecanismos de control horizontales (intraestatales). Esta situación es todavía más crítica al reconocer que algunos

aparatos de control estatal de la municipalidad (como el concejo municipal) estuvieron absorbidos por la figura del propio alcalde provincial.

Los hallazgos de la investigación dejan dos reflexiones generales que trascienden los propósitos del estudio, pero que aportan a la teoría general de la *accountability*. La primera se refiere a las implicancias metodológicas de definir a la *accountability* como una práctica *pública* de control. “El agente de rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás (...)”,<sup>60</sup> señala Schedler. Si bien esta característica es importante y la diferencia de otras modalidades de control, no debe ser solamente desde lo *público* el ángulo privilegiado para su examen, como parte de la literatura lo ha venido haciendo.<sup>61</sup> También se la debe analizar desde aquellos ámbitos más restringidos y privados que, si bien son de difícil acceso para el investigador que está de paso, visibilizan las *otras* motivaciones que condicionan y entran en sinergia con las demandas públicas de supervisión y vigilancia social.

El enfoque cualitativo desarrollado aquí permite reconocer los espacios tras “vestidores” de la *accountability* social, en donde las prácticas de control son desbordadas, muchas veces, por intereses distintos a los que sus ejecutores reivindican en las “calles”. En la provincia de Celendín, se apreció que la principal fuerza política opositora del alcalde, el Frente Regional de Cajamarca, liderado por Jorge Urquía, encontró en el conflicto Conga la oportunidad política para mantenerse vigente como oposición y obtener el capital político que permitió su triunfo electoral en 2014. Es claro que sus reclamos sobre Arteaga no solo se movieron por la defensa de los recursos hídricos de la provincia, como enunciaba en las protestas, sino que también confluían con intereses políticos más particularistas. Por esto, el análisis de la *accountability* no puede agotarse en el accionar público de los promotores de control, sino también deben abordar los intereses subalternos –esos patios interiores de la *accountability*, parafraseando a Norbert Lechner–<sup>62</sup> que, incluso, pueden condicionar y dar formas a las demandas que se encuentran a la vista de todos. Con esto no se quiere decir que las acciones públicas de control siempre evidencian propósitos “artificiales”, versus los intereses ocultos que serían los “auténticos”. Solo se quiere trascender la monolítica mirada principista de estas prácticas de control, captando su complejidad, contradicción y la diversidad de sus estímulos.

La segunda reflexión se refiere a la lectura tradicional sobre la *accountability* realizada por la ciencia política y la sociología. Más allá del marco normativista que rodea a varias investigaciones sobre *accountability* –que tienden a valorarla como una “(...) saludable y novedosa preocupación por la calidad y desempeño

<sup>60</sup> Schedler, 2008, p. 30.

<sup>61</sup> Revisar, por ejemplo, los trabajos de Isunza, 2011 y Schedler, 1999.

<sup>62</sup> Lechner, 1995.

de las instituciones democráticas en la región (...)”–,<sup>63</sup> el caso analizado demuestra las repercusiones no tan favorables que puede tener, al menos, para la gobernabilidad subnacional. Para parte importante de la literatura, la *accountability* es considerada como una dimensión de la democracia, casi como una dimensión positiva por sí misma.<sup>64</sup> Sin embargo, como se aprecia en Celendín, en donde la presión social motivó el cierre del municipio y el retiro temporal del alcalde, un sobredimensionamiento de las prácticas de *accountability* también puede generar obstruccionismo en los gobiernos o parálisis en sus burocracias. Habría que preguntarse, pues, por cuál es la fina línea que distingue entre una labor de control social que promueve un adecuado y transparente desempeño de los políticos y autoridades; y, por otra parte, un ejercicio de control que más bien condiciona y pone en riesgo el desempeño gubernamental.

Fecha de recepción: 15 de abril de 2018

Fecha de aprobación: 22 de enero de 2019

---

<sup>63</sup> Peruzzotti, 2010b, p. 206.

<sup>64</sup> O'Donnell, 1997; 2004.

## Fuentes Primarias

Diario *El Comercio*, 16 de noviembre de 2014 - 11 febrero de 2018.

Diario *La República*, 16 de noviembre de 2011- 10 marzo de 2018.

Diario *Panorama Cajamarquino*, 30 de marzo de 2011 - 12 de mayo de 2011.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012), *Perú: Principales Indicadores Departamentales 2007-2011*, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Portal *Portafolio Periodístico*, 11 de diciembre de 2013 - 11 febrero de 2018. Recuperado de <https://www.facebook.com/PortafolioPeriodistico/>

Portal Web *Celendín Libre*, 10 de noviembre de 2011 - 10 de marzo de 2018. Recuperado de <https://celendinlibre.wordpress.com/>

Portal Web *Radio Programas del Perú*, 29 de noviembre de 2011 - 11 de marzo de 2018. Recuperado de <https://rpp.pe/>

## Entrevistas

Abilio Escobar. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

Alí De la Torre. Comunicación personal, 12 de abril de 2014.

Carlos Zelada. Comunicación personal, 14 de abr. de 2014.

César Aliaga. Comunicación personal, 12 de mar. de 2014.

Eduardo Rodas. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

Eler Alcántara. Comunicación personal, 10 de abr. de 2014.

Elí P. Abanto. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

Jesús García. Comunicación personal, 18 de abr. de 2014.

Mari Vílchez. Comunicación personal, 16 de abr. de 2014.

Marienella Silva. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

Milton Sánchez. Comunicación personal, 1 de jul. de 2012.

Moisés Marín. Comunicación personal, 21 de abril de 2014.

Pedro Huamán. Comunicación personal, 12 de abr. de 2014.

Rosa Ortiz. Comunicación personal, 16 de abril de 2014.

Roger Ponce. Comunicación personal, 16 de abril de 2014.

Salvador Sánchez. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

Víctor Araujo. Comunicación personal, 11 y 16 de abr. de 2014.

Víctor Quispe. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

Wilfredo Saavedra. Comunicación personal, 3 de jul. de 2012; 6 y 8 de mar. de 2014.

Walter Vásquez. Comunicación personal, 15 de abr. de 2014.

## Bibliografía

Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI.

Bernaola, D. (2013). Acciones y reacciones de las autoridades locales en los conflictos sociales. El caso del proyecto de exploración minera Chinchinga, Ayacucho. En J. Torres (ed.), *Los límites de la expansión minera en el Perú* (pp. 73-108). Lima: Servicios Educativos Rurales.

Bovero, M. (1997). La naturaleza de la política. Poder, fuerza, legitimidad. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 10, 91-102.

Damonte, G. (2013). Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos. *Revista Iberoamericana*, 24-1, 65-104.

De Echave, J. y Diez, A. (2013). *Más allá de Conga*. Lima: RedGe-CoperAcción.

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard, X. y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP- CIPCA- CBC- CIES.

Gobierno del Perú (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*. Lima.

Gitliz, J. (2013). *Administrando justicia al margen del Estado. Las rondas campesinas de Cajamarca*. Lima: IEP.

Hernández, A. y Arciniegas, E. (2011). Aproximación conceptual. El *accountability* desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá: PNUD- Universidad de los Andes-Fundación Carolina.

Hurtado, V. (2015). El conflicto político como mecanismo de legitimización de alcaldes provinciales. Análisis de los casos de Arequipa (2002) y Espinar (2012). *Politai*, 6(10), 85-102.

Isunza, E. (2011). El caso de São Paulo. En A. Hernández y E. Arciniegas (eds.), *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá* (pp. 49-93). Bogotá: PNUD- Universidad de los Andes- Fundación Carolina.

Knight Piésold (2010). *Resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Conga*. Lima: Knight Piésold.

- Lechner, N. (1995). *Los patios interiores de la democracia*. Subjetividad y política. México DF: FCE.
- Lingán, J. (2008). El caso de Cajamarca. En M. Scurrah (ed.), *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú* (pp. 10-32). Lima: OXFAM-IBC-IEP.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999). *Elections and Representation. Democracy accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press.
- Meléndez, C. (2009). Movilizaciones sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca. En R. Grompone y M. Tanaka (eds.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: FCE.
- Migdal, J. (2001). *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. New York: Cambridge University Press.
- Municipalidad Provincial de Celendín (2004). Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A. Celendín.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevos poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143-167.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability* horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Olvera, A. (2001). *Accountability* social en México: La experiencia de la Alianza Cívica. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 97-130). Buenos Aires: SRL.
- Paredes, M. y De la Puente, L. (2014). Protestas y negociaciones socio-ambientales. El caso de las industrias extractivas. En G. Damonte y G. Vila (eds.), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 75-106). Lima: PUCP.
- Peruzzotti, E. (2010a). El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 2, 47-64.
- Peruzzotti, E. (2010b). La política de *accountability* social en América Latina. En E. Isunza y A. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México DF: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Peruzzotti, E. (2008, agosto). *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2001). *Accountability social: la otra cara del control*. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, 3, 7-39, recuperado de <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Schedler, A. (1999). Poder y confianza institucional: Algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997. En J. Orozco (ed.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (pp. 1491- 1541). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Scurrah, M. (ed.) (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam-IBC-IEP.
- Tanaka, M. y Meléndez, C. (2009). Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva. En J. De Echave y otros (eds.), *Minería y conflicto social*. Lima: IEP-CBC-CIPCA-CES.
- Tilly, C. (1998). Conflicto político y cambio social. En P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 25-42). Madrid: Editorial Trotta.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Zavaleta, M. (2014). *La batalla por los recursos en Cajamarca*. Lima: PUCP.
- Zavaleta, M. (2013). La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga. En J. Torres (ed.), *Los límites de la expansión minera en el Perú* (pp. 109-152). Lima: SER.