

Moisés Arce, compilador

Perú: cuatro décadas de contienda popular



© 2023 FLACSO Ecuador
Diciembre de 2023

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-667-7 (impreso)
ISBN: 978-9978-67-668-4 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2023-50foro>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

The Center for Inter-American Policy and Research (CIPR),
Tulane University
7025 Freret Street, New Orleans, LA 70118
Telf.: 504-862-3141
<https://cipr.tulane.edu>

Perú : cuatro décadas de contienda popular / compilado
por Moisés Arce.- Quito, Ecuador ; New Orleans, Estados Unidos :
FLACSO Ecuador : The Center for Inter-American Policy
and Research (CIPR), 2023

xv, 212 páginas : ilustraciones, figuras, tablas. – (Serie FORO)

Bibliografía: p. 179-209

ISBN: 9789978676677 (impreso)
ISBN: 9789978676684 (PDF)
<https://doi.org/10.46546/2023-50foro>

MOVIMIENTO DE PROTESTA ; POLÍTICA ; CORRUPCIÓN ;
GOBERNABILIDAD ; DEMOCRACIA ; CONFLICTOS
SOCIALES ; PERÚ. I. ARCE, MOISÉS, COMPILADOR

322.84- CDD



A mis tres hijas:
Isabel, Marcela y Emilia

Índice de contenidos

Lista de abreviaciones, acrónimos y siglas	XI
Agradecimientos	XIII
Capítulo 1	
¿Cómo protesta la población peruana?	1
<i>Moisés Arce</i>	
Capítulo 2	
Mobilización y desmovilización	18
<i>Moisés Arce</i>	
Capítulo 3	
El efecto desmovilizador diferenciado de las políticas de ajuste neoliberal	55
<i>Renzo Aurazo</i>	
Capítulo 4	
Entre la coexistencia y la resistencia, una mirada de largo plazo a la protesta en torno a la minería.	88
<i>Tania Lucía Ramírez</i>	
Capítulo 5	
El rezago del magisterio peruano: una permanente movilización con demandas inmutables	125
<i>Andrea Segovia Marín</i>	

Índice de contenidos

Capítulo 6	
Conclusiones	158
<i>Moisés Arce</i>	
Apéndice	174
Referencias	179
Autor y autoras	210
Sobre el compilador	212

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Componentes de la acción colectiva	7
Figura 1.2. Tres unidades temporales y espaciales de la protesta: reunión, evento y campaña.	10
Figura 2.1. Niveles de democracia y globalización: Perú en comparación con América Latina, 1970-2020	21
Figura 2.2. Protesta popular, 1980-2020	25
Figura 2.3. Participación de los actores laborales y sociales en las contiendas populares, 1980-2020	27
Figura 2.4. Participación de los actores sociales, 1980-2020	29
Figura 2.5. Participación de los actores laborales por sector económico, 1980-2020	31
Figura 2.6. Participación de los actores laborales de servicios públicos, 1980-2020	33
Figura 2.7. Frecuencia de las acciones de protesta, 1980-2020	35
Figura 2.8. Huelgas y marchas, 1980-2020	36
Figura 2.9. Tipos de reclamos, 1980-2020	37
Figura 2.10. Reclamos laborales, 1980-2020	39
Figura 2.11. Reclamos políticos, 1980-2020	41
Figura 2.12. Adversarios de la contienda popular, 1980-2020	43
Figura 2.13. Los ministerios como adversarios de la contienda popular, 1980-2020	45

Figura 2.14. Las empresas públicas y privadas como adversarios de la contienda popular, 1980-2020.	46
Figura 2.15. Protesta popular por región, 1980-2020.	48
Figura 3.1. La protesta laboral de los grandes sindicatos peruanos, 1980-2020.	59
Figura 3.2. La protesta laboral y las huelgas, 1980-2020.	62
Figura 3.3. La contienda laboral por sector, 1980-2020	73
Figura 3.4. La contienda laboral por sector y actividad económica, 1980-2020	74
Figura 3.5. Las acciones de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020.	77
Figura 3.6. Los reclamos de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020.	81
Figura 3.7. Los adversarios de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020.	83
Figura 4.1. Protesta en torno a la minería por región, 1980-2020.	98
Figura 4.2. Participación de actores sociales en la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	101
Figura 4.3. Reclamos de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	105
Figura 4.4. Adversarios de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	107
Figura 4.5. Huelgas y marchas como acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	108
Figura 4.6. Acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	109
Figura 5.1. Evolución del poder adquisitivo del magisterio peruano, 1942-2022	131
Figura 5.2. Desempeño de los actores laborales peruanos, 1980-2020.	133
Figura 5.3. Reclamos del magisterio por categoría, 1980-2020.	137
Figura 5.4. Adversarios de la protesta del sector educativo, 1980-2020.	139
Figura 5.5. Reclamos políticos del sector educativo, 1980-2020.	144
Figura 5.6. Reclamos laborales del sector educativo, 1980-2020.	148

Figura 5.7. Escenarios regionales de la protesta del sector educativo, 1980-2020	152
Figura 6.1. Tolerancia al cierre del Congreso en América Latina, 2021	166
Figura 6.2. Percepciones sobre la corrupción generalizada en Perú, 2006-2021	170
Figura 6.3. Solicitud de sobornos en Perú, 2006-2021	171

Tablas

Tabla 2.1. Síntesis de los componentes de la acción colectiva	26
Tabla 3.1. La tesis de la desmovilización diferenciada	68
Tabla 3.2. Tipos de rentabilidad de las actividades económicas por sector	71
Tabla 3.3. Componentes de la acción colectiva	72
Tabla 4.1. Protesta en torno a la minería, casos Pasco y Piura	111
Tabla 4.2. Pasco: componentes de la acción colectiva, 1980-2020	116
Tabla 4.3. Piura: componentes de la acción colectiva, 2003-2020	121

Lista de abreviaciones, acrónimos y siglas

admin.	administración
adtvo.	administrativo
agropec.	agropecuario
CGTP	Confederación General de los Trabajadores del Perú
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo
CEN SUTEP	Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP
Centromin	Centromin Perú
CITE	Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
CONARE-	
SUTEP	Comité Nacional de Reorientación del SUTEP
CPM	Carrera Pública Magisterial
CTP	Confederación de Trabajadores del Perú
CUT	Confederación Unitaria de Trabajadores
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
EE. UU.	Estados Unidos
Empr.	empresas
FENEP	Federación Nacional de Educadores del Perú
FNTMMSP	Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú

Lista de abreviaciones, acrónimos y siglas

Gobs.	Gobiernos
GRFFAA	Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas
hidrocarb.	hidrocarburos
infraestr.	infraestructura
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MCM	Movimiento Clasista Magisterial
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MOTC	Movimiento Obrero de Trabajadores Clasistas
Movadef	Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales
ONG	organizaciones no gubernamentales
orgs.	organizaciones
PAP	Partido Aprista Peruano
PCP	Partido Comunista del Perú
PCP-SL	Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso
PEA	análisis de eventos de protesta
PIB	producto interno bruto
pob.	población
PPL	personas privadas de la libertad
serv.	servicio/s
subnacs.	subnacionales
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
SUTE	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación (departamentales)
telecomun.	telecomunicaciones
trad.	tradicionales
UIT	unidad impositiva tributaria

Capítulo 4

Entre la coexistencia y la resistencia, una mirada de largo plazo a la protesta en torno a la minería

Tania Lucía Ramírez

Introducción

En América Latina, la extracción de materias primas orientadas al mercado global ha sido un componente central en la historia de los modelos de desarrollo (Burchardt y Dietz 2014). En el Perú, la historia de la minería se remonta a tiempos prehispánicos y, en particular, desde inicios del siglo XX, con la instalación de la empresa norteamericana Cerro de Pasco Copper Corporation. La minería a gran escala ha sido parte de las estrategias de desarrollo impulsadas por las élites liberales y desarrollistas (Sanborn 2018). Esta apuesta por la minería no fue parte de un consenso. La población local se ha resistido al reclutamiento forzoso y al control de la mano de obra en las minas (Bonilla 1974; Flores Galindo 1974) y, posteriormente, a la expansión territorial de la frontera de extracción minera. (Echave et al. 2009).

La literatura sobre la protesta y la minería es amplia. Quienes publicaron trabajos entre los setenta y ochenta se interesaron por el surgimiento y la organización del sindicalismo minero en el Perú (Kruijt y Vellinga 1983). El interés académico en la clase trabajadora y los sindicatos mineros se redujo en el siglo XXI, en concordancia con el debilitamiento de ambos actores (Manrique y Sanborn 2021). Durante ese tiempo se avanzó en la categorización de la protesta en torno a la minería según la oposición a la actividad o en función de la demanda por una coexistencia con la extracción minera en mejores condiciones (Arce 2015a; Echave et al. 2009; Orihuela et al. 2021;

Arellano-Yanguas 2011), y por el nivel de disrupción de los repertorios que despliegan los actores que protestan (Paredes 2022).

La mayor producción de estudios sobre la protesta en torno a la minería coincidió con el superciclo de precios de los minerales a inicios del siglo XXI. Sin embargo, en esta producción académica no se suele considerar un periodo de mayor duración, que sitúe las características de la protesta contemporánea en perspectiva histórica. La “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) permite examinar un espacio temporal que comprende cuatro décadas para evaluar los patrones de la protesta en torno a la minería en relación con los contextos políticos cambiantes.

En el capítulo 2 se identificó los procesos económicos clave, con dinámicas políticas propias, los cuales influyeron en la protesta (crisis, ajuste y expansión). En primer lugar, hubo un periodo de crisis económica y violencia política en los ochenta atravesado por un proceso de democratización, que se inició tras la elección de Fernando Belaúnde (1980). Este periodo fue sucedido por otro de ajuste estructural en los noventa, políticamente definido por la autocratización del gobierno de Alberto Fujimori. Este concluye con una transición a la democracia que empieza a fines de 2000 y que, en la dimensión económica, dio paso a una expansión del mercado a consecuencia del auge de los precios de las materias primas a principios de la primera década del siglo XXI. Estos tres periodos definieron escenarios distintos para la protesta en torno a la minería que, como argumentaremos, se manifestaron en cambios en los actores, reclamos, adversarios y en las acciones de protesta más frecuentes para cada periodo.

En la primera parte de este capítulo, caracterizaremos la protesta en torno a la minería a partir de la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) para identificar los cambios y las continuidades en los 41 años que conforman la serie. Argumentamos que la combinación de la desaparición del Estado como productor de minerales, desde la reforma para privatizar la minería, con la posterior democratización del régimen político en el Perú influyó en la diversificación de actores y adversarios de la protesta. Respecto de las demandas, también hubo una diversificación: de un periodo en el que predominaron los reclamos laborales a otro en el que lo laboral se mantuvo, aunque en menor intensidad, y surgieron

nuevas demandas como las ambientales. Finalmente, respecto a los repertorios, encontramos, por un lado, la continuidad de la huelga en cuanto acción de protesta, a pesar del debilitamiento de los sindicatos, y, por otro, un abanico más amplio de acciones de protesta durante la última apertura democrática –en particular, de marchas– y una mayor recurrencia a una acción disruptiva que coincidió con la apertura democrática: el bloqueo de carreteras. Si bien la democratización está asociada a los repertorios más institucionalizados que a los disruptivos, la mayor frecuencia de esta acción disruptiva indica la ausencia de canales de representación formal para canalizar los reclamos.

En la segunda parte, presentaremos dos casos que nos sirven para ilustrar la evolución de la protesta en torno a la minería: uno paradigmático del sector, en la etapa de preprivatización (Cerro de Pasco) y el otro de oposición a la minería, posperiodo de privatización (Río Blanco). Mientras el caso de Cerro de Pasco ejemplifica, en general, el patrón de cambios y continuidades; el de Río Blanco ilustra cómo ciertas condiciones del contexto local (recursos organizativos, identidad y rememoración de hitos de la protesta) pueden contrarrestar estas tendencias generales que los patrones cuantitativos muestran. La información recogida proviene de la revisión de archivo y el trabajo de campo. En Piura, consistió en cuatro visitas de campo que suman 47 días, en 2012. En Pasco, incluyó tres visitas que suman 21 días, en 2018. Al trabajo de campo, se sumó la revisión de artículos de prensa nacional y local.

El texto está organizado de la siguiente manera. En la primera parte, describimos los contextos cambiantes en los que se ha desarrollado la protesta en torno a la minería en el Perú, según la información de la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023). A continuación, indicamos cómo construimos la variable *protesta en torno a la minería* en función de la base de datos de los eventos de protesta. Luego, mostramos la evolución de las cuatro variables distintivas de esta protesta (actores, demandas, adversarios y acciones) vinculándola con la estructura particular de oportunidades políticas identificadas en cada etapa:

- la democratización y el Estado productor en el periodo de crisis en los ochenta;

- la autocratización y la apertura del mercado en el periodo de ajuste estructural en los noventa, y
- la democratización y la expansión neoliberal en el periodo de expansión del mercado a principios de la primera década del siglo XXI.

Finalmente, describimos los estudios de caso seleccionados.

Metodología

En este capítulo se considera data cuantitativa y cualitativa de manera complementaria. Siguiendo las ventajas del método PEA, la cuantitativa permite ver las tendencias a lo largo del tiempo y analizar las variables de amenaza y oportunidad, descritas en la sección previa, las cuales están asociadas a los cambios en los patrones de protesta. Con lo cualitativo ilustramos, de un lado, las tres fases identificadas en el capítulo 2 (en los ochenta, noventa y la primera década del siglo XXI) y su influencia en la fragmentación y diversificación de la protesta a partir del caso de Cerro de Pasco, en la región de Pasco, y, de otro lado, proponemos variables que pueden, a manera de hipótesis, contrarrestar los patrones generales de fragmentación y diversificación con base en el caso de Río Blanco, en la región de Piura. Además, una aproximación más cercana a los casos nos permite conocer cómo los actores movilizados leen y capitalizan estas oportunidades y amenazas (McAdam, McCarthy y Zald 1999).

La “Base de Protestas Sociales del Perú” contiene 21 921 hechos de protestas, desde 1980 a 2020. Asimismo, cuenta con cinco variables para caracterizar la protesta: actores, acciones, adversarios, reclamos y lugares. El primer paso para crear la variable protesta en torno a la minería fue examinar cada tipo de demanda (ambiental, administrativa, presupuestal, servicios básicos, servicios de infraestructura, territorial) tras filtrar la categoría *extracción de minerales* de la variable *institución*. Solo para el tipo de demanda restante (*laboral*) se añadió un segundo filtro seleccionando las opciones que incluían el nombre de las empresas mineras estatales y los rubros de actividad asociada a la minería:

Centromin, siderúrgica, procesamiento de minerales, extracción de minerales, Hierro Perú, Minero Perú y Sider Perú.

A todos los casos filtrados, con base en el examen previamente descrito, se les asignó la categoría MINERO (= “1”) en la variable creada; al resto de casos, la categoría NO MINERO (= “2”). Con base en esta submuestra, se inspeccionó el texto con la herramienta buscador para detectar los siguientes caracteres asociados a la actividad minera: *miner, la mina, concesi, explot, explor*. Para cada resultado coincidente, se hizo una clasificación caso por caso.

Por último, se llevó a cabo un control de calidad de la categoría MINERO (= “1”) para excluir los eventos de protesta vinculados con otras actividades extractivas como la extracción de petróleo, de gas (por ejemplo, el transporte y venta de gas), la generación de energía (como los proyectos hidroeléctricos), la transformación o derivados de metales (como la industria metal mecánica); eventos relacionados con residuos sólidos no mineros, y la industria de ladrillos, mayólicas y fertilizantes. También se excluyó los eventos en los que, como parte de una protesta, se bloqueó alguna ruta asociada a un proyecto minero sin que la demanda de la protesta estuviera relacionada con la minería. En total, ubicamos 24 eventos de protesta.

Tras esta serie de procedimientos, la variable protesta en torno a la minería comprende:

- eventos en contra de los proyectos mineros, de los impactos de la actividad minera en el pasado (por ejemplo, pasivos ambientales mineros) o la demanda por mejores condiciones de coexistencia en entornos con actividad minera en curso (demandas laborales y ambientales, entre otras);
- eventos en reacción a las políticas económicas, laborales y decisiones estatales en cualquiera de sus niveles que afectaron al sector minero (por ejemplo, protestas redistributivas como las asociadas a la repartición del canon minero);
- protestas en defensa de la minería como medio de vida de las poblaciones locales típicamente relacionadas con la pequeña minería y minería artesanal, y
- casos de cese de operaciones mineras que afectaron a las fuentes de trabajo.

Entornos cambiantes para la protesta en torno a la minería (1980-2020)

La secuencia entre democratización-autocratización-retorno a la democracia, junto con la progresiva liberalización del sector minero, tras un periodo de mayor intervención del Estado en la economía (1968-1980) y la desaparición del Estado-productor, ha definido las estructuras de oportunidad para la protesta en torno a la minería a lo largo de los tres periodos estudiados.

Democratización y Estado productor

En medio de un entorno de crisis económica, alza del costo de vida y revueltas sociales, cuyo hito fue el paro nacional de 1977, en 1979, se convocó a la Asamblea Constituyente que dio paso a las primeras elecciones, tras 12 años del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFFAA). Dichas elecciones se celebraron el 18 de mayo de 1980. El retorno a la democracia, que se inició en esa década, surgió no solo en un contexto de crisis, sino también con niveles elevados de endeudamiento, además de que la seguridad nacional estaba amenazada. En la víspera de esas elecciones, el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) organizó una quema de ánforas y padrones electorales en el distrito de Chuschi, ubicado en la región Ayacucho, en el sur. Esta constituyó la primera aparición pública de la organización subversiva en el Perú.

Uno de los legados de la primera fase del GRFFAA, bajo el liderazgo del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), fue aumentar la participación estatal en la economía para reducir el control que habían ganado las empresas extranjeras en los sectores estratégicos, como el del petróleo y de la minería. En 1974, el GRFFAA nacionalizó la empresa norteamericana Cerro de Pasco Corporation que operaba un conjunto de minas ubicadas en el centro del país. El Gobierno creó empresas estatales para explorar, explotar y comercializar minerales e instauró comunidades industriales en las empresas mineras para impulsar la participación de la clase trabajadora en la gestión y reparto de ganancias.

Estos cambios destinados a erigir un Estado productor, luego del dominio del capital extranjero, coincidieron con una reducción del precio de minerales como el cobre, desde mediados de los setenta, lo que disminuyó los niveles de producción. A pesar de la preminencia del Estado en el control de la propiedad de las minas, su capacidad para invertir y sacar adelante los proyectos –como Cerro Verde, en la región de Arequipa, o Michiquillay, en la región de Cajamarca– estaba seriamente mermada (Sanborn 2018). A nivel mundial, la industria minera introducía cambios tecnológicos que implicaban el incremento de la tercerización laboral que afectaba la estabilidad de la clase trabajadora.

Respecto al sindicalismo, aunque el régimen pretendió movilizar a las organizaciones sociales bajo un esquema corporativo, en el rubro minero los sindicatos venían gestando una línea más autónoma en el seno de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP), creada en 1969 (Rénique 2021).¹ Además, la FNTMMSP se vinculó con partidos de nueva izquierda que proponían no solo una lucha por mejorar los salarios y condiciones de vida, sino también para que la clase trabajadora tuviera mayor control sobre las minas (Manky 2019). Con el retorno a la democracia, luego de la caída del general Morales Bermúdez –quien condujo la segunda fase del GRFFAA (1975-1980)– empezó una etapa de debilitamiento sindical con dirigentes que enfrentaban despidos y la asonada del PCP-SL, que intentó hacer trabajo político en algunas bases de sindicatos mineros.

En balance, el periodo de crisis económica de los ochenta estuvo marcado por un escenario social en el que los sindicatos mineros agrupados en la FNTMMSP gestaron una línea ideológico-programática con demandas tanto a nivel de las condiciones de vida en las minas como referentes a las políticas económicas generales. En este periodo, el PCP-SL intentó capitalizar el descontento en las minas, incluso llegó a asesinar a líderes sindicales que obstaculizaban sus planes. En respuesta, el Estado productor, en control de las minas nacionalizadas, militarizó algunos centros mineros.

¹ En 1973, la FNTMMSP se desafilió de la CGTP por su orientación más negociadora con el Gobierno militar (Portugal y Gálvez Olaechea 2021).

Por ello, el legado de la política del miedo, junto con la crisis económica, impactó en el debilitamiento de los sindicatos, principales actores de la protesta en torno a la explotación minera al menos desde los años treinta (Kruijt y Vellinga 1983).

Autocratización y apertura del mercado

Los noventa se iniciaron con una profunda crisis económica, alta inflación, un campo social debilitado, incremento de la informalidad de la fuerza laboral y los sindicatos aún amenazados por la violencia política. El gobierno de Alberto Fujimori comenzó un periodo de ajuste estructural, lo cual significó el aglutinamiento de una coalición de élites “en torno a dinámicas económicas promercado y a la reapertura radical de la economía a la competencia internacional” (Sanborn 2018, 68). Además, en esta década se consolidó una tecnocracia que fue clave para implementar las reformas de liberalización de la economía y que gozó de una relativa autonomía respecto a los vaivenes de la política posfujimorista (Dargent 2015). El giro autoritario tuvo un hito en el *autogolpe* de 1992 que ocasionó el cierre del Congreso y la elección de un Congreso Constituyente Democrático, el cual redactó una nueva Constitución, en 1993, que aún está vigente. Hubo un declive del número de huelgas que se explica tanto por un ambiente político que deslegitimó la protesta como por la precariedad económica que debilitó la acción colectiva (Arce 2011).

En el sector minero se puso en marcha un plan de privatización de las empresas estatales como Centromin Perú (Centromin), Hierro Perú y Minerío Perú. Se aprobó el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo N° 014-92-EM/1992) orientado a brindar incentivos para fomentar la inversión privada en este sector. El proceso de adecuación de las empresas estatales para venderlas incluyó el despido de personal. Si en 1990, dichas empresas empleaban a 267 000 personas; en 1998, esta cifra se redujo a 2300 (Ruiz Caro 2002). Como resultado de este proceso, durante los noventa el sector recuperó los niveles de producción y se registró un incremento en el valor de las exportaciones de 1500 millones USD, en 1990, a 3200 millones USD, en 2000 (Ruiz Caro 2002).

En el campo social, los actores capaces de movilizar recursos organizativos para protestar sufrieron un debilitamiento general tanto por la violencia política como por las políticas económicas, la corrupción y el asistencialismo que caracterizaron a los noventa (Bebbington, Schurrah y Bielich 2008). El sindicalismo, en específico el sindicalismo minero, se debilitó. La privatización elevó los niveles de contratación de trabajadores mineros a través de empresas contratistas o *services* y los trabajadores perdieron el acceso a servicios como vivienda y educación que proveía el Estado productor. Por ejemplo, la privatización de Marcona causó el despido del 40 % de la plantilla, equivalente a 1500 personas (Manky 2019). Esta debilidad se agudizó por las políticas económicas que dificultaron negociar por rama de actividad de los trabajadores, es decir, a un nivel superior al de las empresas (Villavicencio 2015). Asimismo, los partidos políticos también se debilitaron, lo que dio lugar a un periodo dominado por *outsiders* sin filiaciones partidarias duraderas.

La atracción de flujos de inversión minera transnacional también requirió adecuar la regulación ambiental aplicable al sector minero. Para impulsarla, durante los noventa, la banca multilateral condicionó la entrega de préstamos y asistencia técnica a cambio de crear la institucionalidad ambiental para el sector (Orihuela y Paredes 2017). Otra innovación en esta etapa fue la creación de la Defensoría del Pueblo —a partir de la Constitución aprobada en 1993— como organismo autónomo, encargado de velar por los derechos constitucionales y fundamentales.

La creación de las primeras regulaciones ambientales en el sector minero y la intervención de la Defensoría del Pueblo, para prevenir, intermediar y habilitar el diálogo entre protestantes y el Estado, sentaron bases que, en el periodo de democratización, habilitaron los recursos para la protesta en torno a la minería. Así, las comunidades pudieron participar estratégicamente en las regulaciones, como el estudio del impacto ambiental, para avanzar en sus demandas o protestar cuando sentían que dichas normas no representaban sus intereses (Jaskoski 2021). Hay evidencia sobre el rol de la Defensoría del Pueblo para instituir *mesas de diálogo* como espacios donde una serie de demandas derivadas de la protesta se negociaron con autoridades estatales (Paredes y De la Puente 2017);

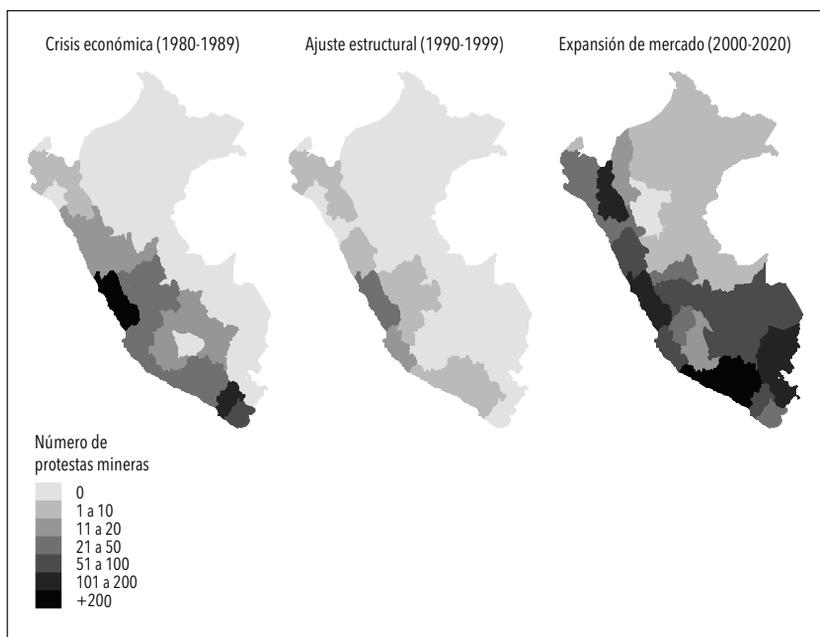
sin embargo, no hay prueba más general para determinar la efectividad de esta institucionalidad, ni de que esta haya podido contener la protesta en el mediano plazo.

El periodo de ajuste estructural de los noventa se caracterizó por un declive general de la protesta, el debilitamiento del sindicalismo minero como el actor más importante de la protesta en torno a la minería del periodo previo y la desaparición del Estado productor como su adversario. Un legado de este periodo es el surgimiento de nuevas instituciones para regular la minería, en especial, de instituciones ambientales que, en el contexto de democratización, definieron nuevos ejes de protesta en torno a este sector. El surgimiento de nuevas empresas de capital privado, que tenían menor capacidad de empleo y de provisión de servicios públicos que el Estado productor, junto con la mayor extensión del área bajo uso minero y la descentralización de la renta minera, generó un nuevo patrón de protesta en el siglo XXI.

Democratización y continuidad neoliberal

El inicio del siglo XXI coincidió con el retorno de la democracia que aumentó los niveles de protesta en relación con el periodo previo. El gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua y los Gobiernos sucesivos impulsaron reformas de descentralización y participación ciudadana que influyeron en la forma de distribuir la renta minera y regular la minería. Estas medidas, a su vez, generaron más oportunidades de rendición de cuentas sobre las decisiones asociadas a la extracción minera. Este periodo, al cual denominamos de expansión del mercado, también se caracterizó por el crecimiento económico impulsado por el auge de los precios de los minerales, que aumentó los flujos de inversión privada (nacional y extranjera) y la expansión de la frontera minera en regiones sin una historia previa de extracción en ese campo. Esto multiplicó y descentralizó los lugares de la protesta como se aprecia en la figura 4.1.

Figura 4.1. Protesta en torno a la minería por región, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Si bien el legado del debilitamiento sindical de la década previa no se revierte, los sindicatos tampoco desaparecieron. En este periodo, las comunidades locales se volvieron actores centrales en la negociación con las empresas mineras (Manky 2020). La capacidad de contratar mano de obra local en las minas se redujo sustancialmente y las comunidades presionaron por tener más empleo, en particular, en las empresas contratistas y como proveedores locales de servicios de baja intensidad tecnológica. Los partidos siguieron sin ser intermediarios de la protesta y su distancia respecto a la sociedad movilizada se agudizó (Meléndez 2012; Panfichi y Coronel 2014; Manky 2019). En cuanto a la tecnocracia, esta continuó siendo un grupo de poder estable estatal, concentrado en algunas *islas de eficiencia*, pero que influyó en otras áreas del Gobierno como la regulación ambiental (Vergara y Encinas 2016).

En 2001, se aprobó la Ley de Canon (N.º 27506/2001), que respondía a una demanda de los movimientos regionales desde los setenta (Madueño 2007). La descentralización de la renta minera a través del canon generó expectativas de redistribución y competencia entre las regiones impactadas por la minería (Arellano-Yanguas 2011). El contexto de democratización, de igual forma, influyó en el incremento de la participación de los actores locales en las decisiones sobre la extracción minera, como es el caso de los estudios de impacto ambiental (Jaskoski 2021) y la promulgación de la ley de consulta previa (Sanborn, Hurtado y Ramírez 2016).

El Estado dejó de ser el gran adversario de la protesta en su calidad de empleador. En el contexto posprivatización, se le exigió anular proyectos mineros, cumplir un rol fiscalizador frente a los impactos de la minería o intermediar una serie de reclamos formulados a las empresas mineras en primera instancia. La diversificación de reclamos se encuentra con un Estado que, si bien desarrolló una institucionalidad para intermediar la protesta a través de entidades que podían reportar y facilitar la negociación, como la Defensoría del Pueblo (Paredes y De la Puente 2017), no impidió que los Gobiernos sucesivos también reprimieran a los actores que protestaban. Así sucedió en el conflicto de Bagua (2009) con un saldo de 33 víctimas (23 policías y diez indígenas) y en el conflicto de Conga (2012) con un saldo de cinco protestantes muertos y decenas de personas heridas (Aprodeh 2019; López 2021). Además, los Gobiernos tuvieron dificultades para cumplir con los acuerdos que firmaban con las comunidades locales luego de las iniciativas de diálogo. Consecuentemente, el diálogo corre el riesgo de volverse performativo (Merino 2020; Orihuela et al. 2021).

Durante este periodo las ONG intervinieron facilitando recursos a quienes protestaban, al vincular sus demandas con la defensa de derechos humanos o ambientales, o llevar a cabo labores de representación legal de casos emblemáticos ante órganos transnacionales de justicia como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En los últimos años, estas ONG también presionaron a las instituciones financieras para influir en los flujos de financiamiento de los proyectos mineros controvertidos. Sin embargo, y en concordancia con la tesis de la *glocalización de la protesta* de Paredes (2016), aun cuando estos actores transnacionales pueden presionar a los Estados, a

su vez, desincentivan la formación de plataformas organizativas de alcance regional o nacional capaces de agregar intereses comunes que se expresen en los conflictos más localizados.

La expansión territorial de la actividad minera en el proceso de democratización incentivó la protesta. Las demandas se diversificaron y hubo actores como las comunidades campesinas y los Gobiernos subnacionales que protagonizaron la intermediación de reclamos materiales y de nuevos reclamos. La expansión del mercado y la democratización, no obstante, no significaron la ausencia de la represión estatal contra la protesta, lo que constituye una continuidad respecto a los periodos previos. Los repertorios disruptivos eficaces para el escalamiento de la protesta aumentaron la posibilidad de reprimirla. Finalmente, el Estado, sin dejar de ser el adversario al que se le exige la fiscalización o anulación de los proyectos mineros a los que se opone una localidad, desarrolló una institucionalidad para intermediar las protestas de los actores locales contra las empresas mineras, en particular, cuando estas escalan al plano nacional.

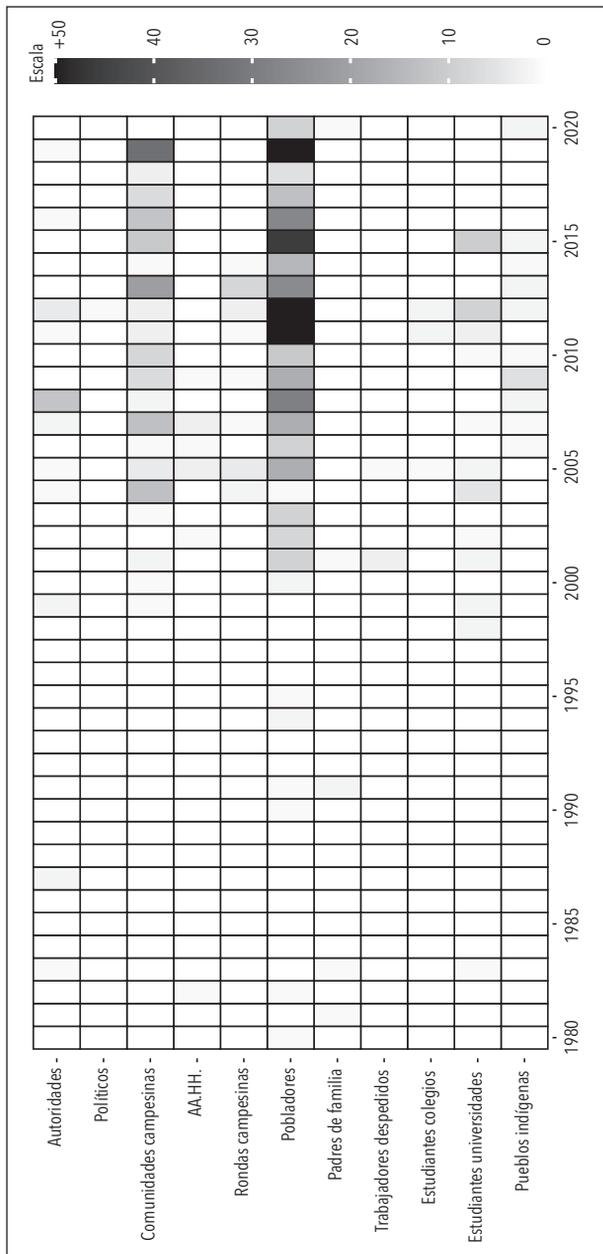
Patrones de la protesta en torno a la minería

A partir del recuento de los periodos que definen el entorno de la protesta frente a la minería, analizaremos la evolución de cuatro variables de la “Base de Protestas Sociales del Perú”: qué actores protestan, qué reclamos formulan, a qué adversarios se enfrentan y qué acciones despliegan.

Actores (quién)

El cambio central entre 1980 y 2020 fue el descenso de la preponderancia de los actores laborales en relación con los actores sociales –como la ciudadanía y las comunidades– que no se definían por su vínculo laboral con las empresas del sector minero. La clase trabajadora minera no fue más el principal actor de la protesta. En el proceso de democratización (periodo de expansión del mercado) hay otros actores sociales que la protagonizaron.

Figura 4.2. Participación de actores sociales en la protesta en torno a la minería, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Durante los ochenta la clase trabajadora sindicalizada de los grandes complejos mineros como Southern Perú Cooper Corporation y Centromin fue la que más protestó, seguida por los sindicatos de empresas más pequeñas como Atacocha, Raura y Condestable. Durante los noventa, siguieron protestando, pero con mucha menor frecuencia que durante la década previa. Mientras que en los ochenta dicha frecuencia estuvo protagonizada por actores laborales, frecuencia que alcanzó 795 eventos, en los noventa solo llegó a 71 eventos. En dichas protestas, los sindicatos de Minero Perú y Hierro Perú –que luego se convirtió en el sindicato de la privatizada Shougang Hierro Perú– fueron los más activos.

Como se aprecia en la figura 4.2, que ilustra la presencia de los actores sociales en la protesta en torno a la minería, desde el retorno a la democracia (año 2000 en adelante), esos actores se diversificaron y adquirieron prevalencia respecto de los sindicatos mineros. Esto ocurrió en un contexto más favorable para la movilización y con una extensión territorial más amplia para las minas nuevas, incluso en departamentos sin historia en extracción minera.

A pesar de haber sido un ambiente más hostil para los sindicatos, estos no desaparecieron. En el periodo de expansión del mercado, los sindicatos más activos fueron los de Casapalca, Shougang y Southern, que precisamente tienen una historia organizativa que se remonta a los *buenos tiempos* del sindicalismo minero.

En el periodo de expansión y de democratización, los actores, cuyas demandas oscilaban entre la oposición a los proyectos mineros y los reclamos por un mejor acceso a los beneficios derivados de la actividad minera, adquirieron más protagonismo en la protesta. Entre esos actores constaban:

- habitantes, actores que vivían en zonas en riesgo o impactadas por la minería;
- comunidades campesinas, actores asociados a un territorio e integrados por familias que se identificaban como parte de la comunidad (Diez 2006);

- rondas campesinas (en particular, asentadas en la Sierra norte del Perú);²
- los pueblos indígenas de la Amazonía afectados por la minería legal e ilegal (Merino y Quispe Dávila 2021), y
- autoridades subnacionales que actuaban como operadores de la protesta en sus regiones (Panfichi 2011), cuya mayor exposición pública coincidió con las reformas de descentralización y redistribución de la renta minera.

Reclamos (por qué)

El periodo de crisis económica concurrió con una predominancia de las demandas laborales en favor de los aumentos salariales y la mejora de las condiciones de vida; no obstante, dichos reclamos empezaron a disminuir hacia la segunda mitad de la década. Los noventa marcaron un retroceso de la contienda popular en general y, en particular, de los sindicatos mineros. Los reclamos por medio de los que se exigían mejores sueldos y condiciones de trabajo continuaron, pero, en el contexto de las reformas de ajuste estructural, las demandas contra la privatización de las empresas y por la estabilidad laboral ganaron importancia relativa. Hacia el final del último gobierno de Fujimori, surgieron reclamos enfocados en mejorar la distribución de la renta minera en las regiones que se expresaron en las protestas en Áncash y Moquegua.

Si bien el contexto del retorno a la democracia y de la expansión de la economía de mercado influyó en el decaimiento de los reclamos laborales respecto a otro tipo de demandas, esto no quiere decir que lo laboral haya desaparecido. Esto tiene sentido si vemos la figura 4.3, en la que lo laboral no desaparece, puesto que el número de eventos con demandas laborales se recuperó en el periodo de democracia, entre 2003 y 2014, aunque sin llegar a igualar la frecuencia de los ochenta. Siguiendo lo planteado por Manky (2020), este tipo de reclamo ahora podría estar representado por

² Las rondas campesinas son organizaciones que surgieron en la Sierra norte del Perú, en los ochenta, para frenar el robo de ganado. Luego asumieron funciones como la intermediación de conflictos entre la población, la defensa del territorio y la organización de la protesta (Ramírez 2013).

actores sociales como las comunidades con expectativas de empleo local. En ese periodo, las demandas laborales incluían aumento salarial, mejores condiciones de trabajo y más empleo derivado de la actividad minera para la población de la zona. Por su parte, las personas que laboran en la minería informal reclamaban ampliar el plazo para los procesos de formalización minera.

Otra tendencia es el aumento de la frecuencia de los reclamos ambientales en los conflictos mineros durante la democratización. En la historia de la protesta en torno a la extracción minera podemos destacar antecedentes emblemáticos en localidades de la Sierra central del Perú en la primera mitad del siglo XX.³ Los sindicatos mineros, menos centrados en las demandas salariales, incluyeron reclamos ambientales en sus pliegos. El caso más antiguo encontrado en la base de datos corresponde a 1986, cuando un conjunto de bases sindicales, ubicadas en la central, incluyeron entre sus demandas un reclamo por vertimiento de relaves⁴ en los ríos.

En el contexto del periodo de expansión del mercado y continuidad neoliberal, planteamos que la preeminencia de reclamos ambientales sobre los laborales se asoció con:

- 1) una industria minera que empleaba menos trabajadores directamente debido a las transformaciones tecnológicas (el método de extracción a tajo abierto se volvió más común en las nuevas operaciones que la extracción subterránea)⁵ y el incremento de la tercerización, y
- 2) el aumento del área geográfica para uso minero, incluso en los territorios sin historia de extracción. Dicho aumento fue impulsado por el crecimiento de los flujos de inversión, en particular, desde el *boom* de los precios de los minerales.

³ Se trata de los reclamos ante las afectaciones por los humos contaminantes que proceden de la fundición instalada en La Oroya (región de Junín), en los veinte, y las protestas en contra de la fundición de Tamboraque, localidad de San Mateo (región de Lima), en los treinta (Bravo 2015; Chacón 2003).

⁴ Los relaves son un subproducto común del proceso de recuperación de los metales y los minerales... Sin las precauciones adecuadas, los relaves pueden provocar consecuencias negativas crónicas en el ambiente y en la salud y el bienestar de las personas.

⁵ En comparación con la minería subterránea, el método de extracción a tajo abierto es más intensivo en tecnología y menos intensivo en mano de obra.

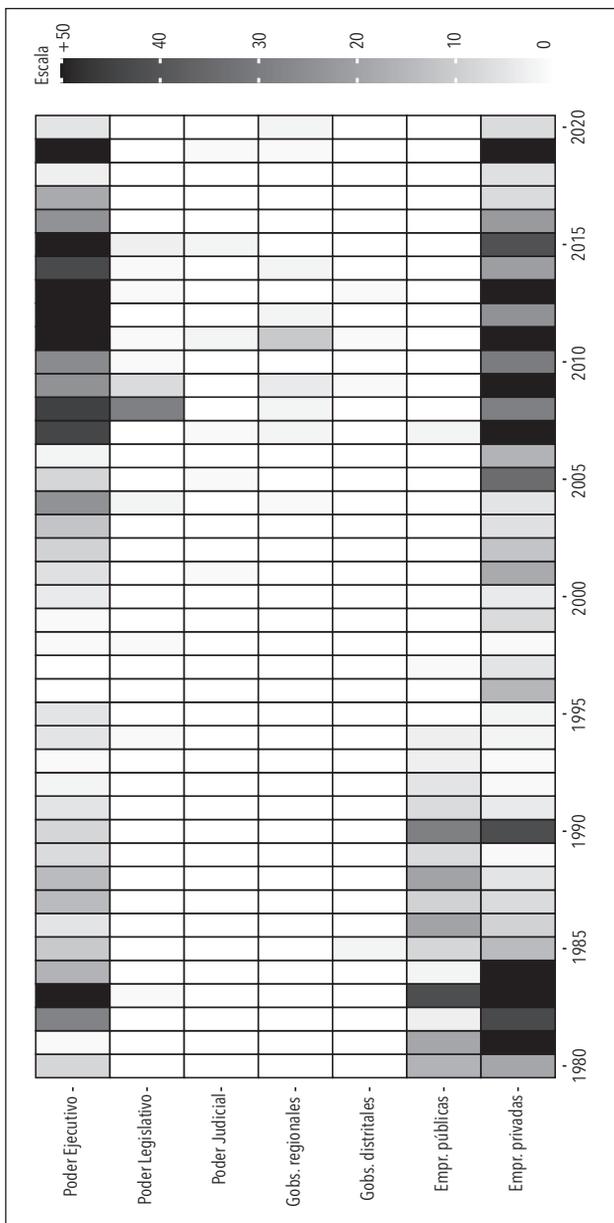
Adversarios (contra quién)

Durante los ochenta, como lo ilustra la figura 4.4, los adversarios principales de los eventos de protesta fueron las empresas mineras estatales y privadas. Las estatales (Centromin, Hierro Perú y Minero Perú) contaban con sindicatos fuertes. Otro adversario importante fue el Poder Ejecutivo, del que destacó el Ministerio de Trabajo como interlocutor que intermediaba por el incumplimiento de las actas entre la parte contratante y sindicatos, pagos adeudados y en rechazo a medidas como el cierre de minas.

Desde los noventa, y en paralelo al proceso de ajuste estructural que conllevó la liberalización y privatización del sector minero, las empresas estatales dejaron de ser uno de los objetivos más frecuentes de la protesta, hasta prácticamente desaparecer a partir de 1998, periodo que coincidió con la culminación del proceso de privatización. Si bien las empresas privadas continuaron siendo los adversarios de la protesta en esa década, la frecuencia de los eventos disminuyó. Desde 2005, los eventos aumentaron notoriamente, hecho que coincidió con el *boom* de los precios de los minerales.

Desde 2004, surgieron más eventos de protestas que tuvieron al Ejecutivo como un adversario de la protesta, con un pico de casos durante los primeros años del gobierno de Ollanta Humala. Por el tipo de gobernanza centralista, donde las principales decisiones asociadas a la extracción minera en la mediana y gran minería se tomaban en Lima (Paredes 2016), el Ejecutivo siguió siendo un adversario al que se le exigía una mejor fiscalización de los impactos de la minería o intermediar en conflictos entre los actores locales y las empresas mineras. Una diferencia respecto de los ochenta es que apareció un espectro más amplio de adversarios en el aparato estatal, pues, además del Ministerio de Trabajo, constaban la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el de Economía y Finanzas, el del Ambiente (creado en 2008), entre otras agencias estatales. En la protesta en contra de la extracción, el Ejecutivo constituía el adversario en tanto se le exigía anular las autorizaciones y permisos concedidos a los proyectos mineros o paralizar las actividades en curso.

Figura 4.4. Adversarios de la protesta en torno a la minería, 1980-2020



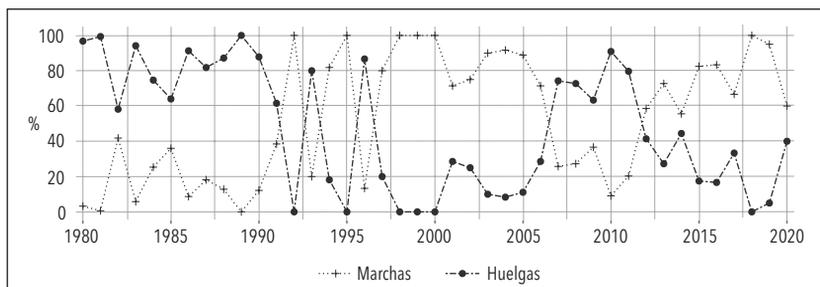
Fuentes: Arce (2023).

Acciones (cómo)

Durante los ochenta y hasta los primeros años de los noventa, el tipo de acción predominante en los eventos de protesta fue la huelga. Puesto que paralizaban las operaciones en el centro de trabajo, las huelgas constituían una amenaza para las ganancias de las empresas. Otras acciones comunes en la protesta de los ochenta fueron los paros y las movilizaciones. El contexto de autocratización durante el periodo de ajuste elevó los costos de la protesta en general y, de manera particular, los costos para los repertorios de acción más disruptivos. En dicho periodo, casi no se registraron paros (seis eventos) ni bloqueos de carretera (un evento). El recurso de la huelga también disminuyó. En el periodo de crisis y democratización de los ochenta se registraron 610 huelgas mineras, mientras que, en el de autocratización, 40. Su frecuencia fue muy similar a la de las marchas.

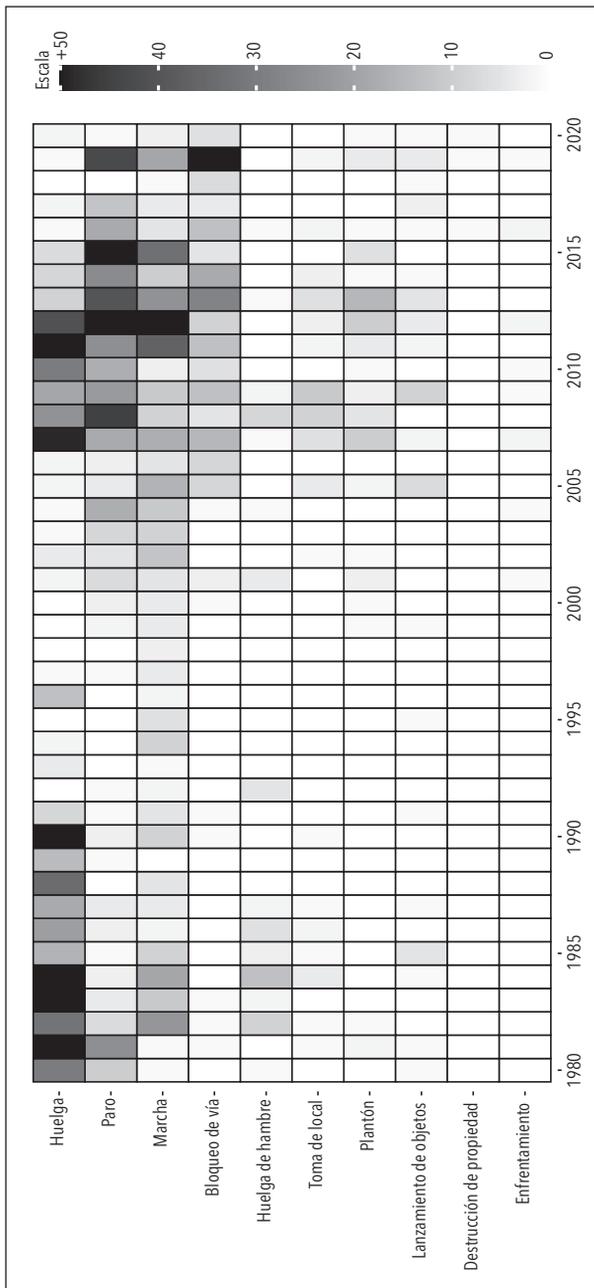
Como se aprecia en la figura 4.5, en el contexto de democratización, durante el periodo de expansión del mercado, las marchas ganaron importancia con respecto a las huelgas. Esto significa un cambio del lugar más usual para la protesta, porque mientras las huelgas ocurrían en el ámbito de las minas o fundiciones, las marchas se desarrollaban en el espacio público. A pesar de que la fuerza laboral minera con contratos estables que fue afectada por las privatizaciones no se recuperó en el periodo postransición, por lo que la clase trabajadora siguió recurriendo a la huelga. Aunque esto

Figura 4.5. Huelgas y marchas como acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Figura 4.6. Acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020



Fuentes: Arce (2023).

fue en menor medida, hubo picos de frecuencia en 2007, 2010 y 2011. En esos dos últimos años, los picos coinciden con el contexto posterior a la crisis financiera internacional de 2008.

Otra acción usual, que también ocurrió fuera del centro de trabajo de los nuevos tiempos, fue el bloqueo de carreteras. Como lo ilustra la figura 4.6, no constituía un repertorio nuevo, pero se volvió más frecuente desde finales de los noventa. Aunque los contextos de democratización suelen implicar menos costos de represión —y, por ende, los protestantes preferían repertorios menos disruptivos—, bloquear las carreteras puede expresar la falta de canales efectivos para procesar la protesta. Además de este, otros repertorios como la huelga, el paro y la marcha siguieron siendo fundamentales.

Casos de estudio

La información previa fue útil para asociar los cambios y continuidades de la protesta en torno a la minería en tres periodos que varían respecto del grado de democratización del régimen político y de la liberalización económica. En esta sección complementaremos la data cuantitativa con la cualitativa. Mientras la data cuantitativa permite identificar patrones generales de la protesta gracias a la medición de variables para un gran número de casos, la familiaridad con dos casos sirve para determinar las dimensiones no capturadas por las variables de la base de datos. Por ejemplo, los catálogos de los eventos de protesta están condicionados por la visibilidad mediática de los casos. Mientras más escala la protesta del plano local hacia Lima, esta tendrá más posibilidad de ser expuesta en la prensa de cobertura nacional. Es ahí donde un conocimiento más profundo de los casos puede complementar la información, en específico, para la protesta que no escala hacia las regiones centrales o que tienen mayor concentración de cobertura mediática. La información cualitativa también sirve para leer cómo los actores de la protesta interpretan los contextos políticos, las oportunidades y amenazas que enfrentan y cómo eso influye en la construcción de sus demandas, en la identificación de sus adversarios y en la preferencia de los repertorios a los que recurren.

Tabla 4.1. Protesta en torno a la minería, casos Pasco y Piura

	Pasco	Piura
Periodo	Vieja minería: 1980-2020	Nueva minería: 2003-2020
Tipo	Protesta de coexistencia	Protesta de oposición
Acciones	Disruptivas y convencionales	Más disruptivas
Actores	Del protagonismo de sindicatos a una diversidad de actores de protesta	Protagonismo de comunidades y rondas campesinas Poca dispersión
Adversarios	Múltiples adversarios	Empresa (adversario principal) y el Estado (en su rol de regulador de la actividad minera)

A partir de los casos de protesta en torno a la minería en Cerro de Pasco y en un proyecto minero en la sierra de Piura (tabla 4.1), analizamos los cambios y continuidades en los actores, demandas, adversarios y acciones de la protesta. El de Pasco es un caso paradigmático de la vieja minería, ya que la extracción se remonta a la época colonial. La base de datos ilustra los patrones generales para describir la protesta en torno a la minería desde 1980-2020. El de la sierra de Piura, en cambio, evidencia condiciones del entorno local que pueden contener las tendencias identificadas en la diversificación de actores y adversarios, y la fragmentación de las demandas.

Cerro de Pasco

Este caso replica en gran parte la tendencia general antes descrita:

- 1) el debilitamiento de los sindicatos mineros y, en el contexto de democratización posgobierno de Fujimori, la diversificación de los actores sin vínculo salarial con las empresas mineras, como habitantes y comunidades campesinas;
- 2) la continuidad de reclamos tanto materiales como laborales y el surgimiento de nuevos reclamos, como los ambientales;
- 3) la desaparición del Estado productor y la continuidad de las empresas privadas y del Ejecutivo como adversarios de la protesta; aunque

- dentro de este último, otras entidades, además del Ministerio de Trabajo, comenzaron a sobresalir, y
- 4) la continuidad de la huelga, aunque con menor repercusión en relación con los ochenta; y la prevalencia del bloqueo de carreteras como un repertorio disruptivo en el contexto de democratización.

La base de datos de protestas mineras registra 63 eventos en la provincia de Pasco, que se desagregan en 33 en los ochenta, cinco en los noventa y 25 eventos correspondientes al periodo de expansión del mercado. En los ochenta hay un patrón marcado en Pasco: la huelga convocada por los sindicatos que exigían a las empresas mineras el aumento salarial y la mejora de las condiciones de vida. El adversario principal de la protesta era el Estado productor, a través de la empresa Centromin, creada a partir de la nacionalización de la Cerro de Pasco Cooper Corporation. La empresa, según Helfgott (2012), respondió a la presión de los sindicatos mineros que no solo reivindicaban un pliego asociado a una mina concreta, sino que se articulaban con los sindicatos de otras minas para protestar por demandas más generales. Un caso interesante que salió de este patrón es el paro de 1982, en el que la población pasqueña demandó la creación de un canon minero para que parte de la renta que el Gobierno obtenía de la extracción minera en el departamento de Pasco retorne a la región.

Este periodo de actividad sindical se fue debilitando debido a la violencia política. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, desde 1983, el PCP-SL intentó captar a dirigentes mineros y obreros para obtener material explosivo de las minas. Cuando los líderes no se sumaban a dichas acciones, el PCP-SL los amenazaba y combatía. En 1989, asesinaron a los dirigentes Saúl Cantoral, Seferino Requis y a la trabajadora social Consuelo García. En Pasco, el Gobierno ordenó instalar bases militares en las inmediaciones de algunas minas. Por ejemplo, en 1986, se instaló una en Quiulacocha —a cinco kilómetros de la ciudad de Cerro de Pasco— como forma de enfrentar los atentados del PCP-SL en los centros mineros (CVR 2003).

Aun cuando la base de protestas propone un patrón sindical de protesta en la provincia de Pasco, en los testimonios recogidos en el trabajo de campo los dirigentes de mayor edad relataron que desde los ochenta las comunidades

cercanas a las minas de Cerro de Pasco, como Quiulacocha y Rancas, advirtieron daños en sus fuentes de agua y ocupaciones no autorizadas de Centromin en sus territorios comunales (Ramírez 2019). Sin embargo, este tipo de protestas no escalaron hasta atraer la atención mediática. Una de las razones era que algunos comuneros trabajaban para Centromin y, en medio de un posible despido, eso dificultaba un enfrentamiento más frontal contra la empresa.

Las condiciones que influyeron en el incremento de la visibilidad de los reclamos ambientales cambiaron a fines de los ochenta, a partir de que el Centro de Cultura Popular Labor se interesó en tales reclamos. Esta ONG fue creada en 1981 para brindar asesoría legal a los sindicatos mineros, pero también empezó a mostrar la problemática de la contaminación y, luego, la afectación a la salud humana vinculada a la exposición a metales pesados producto de la actividad minera.

A inicios de los noventa, los sindicatos llegaron debilitados. En 1992, se incluyó a las minas del complejo Centromin en los planes de privatización de empresas estatales. Sin embargo, este complejo resultaba poco atractivo para los inversionistas por la obsolescencia de sus instalaciones, el peso del gasto social asociado (vivienda, servicios de salud y educación para los trabajadores) y los legados de contaminación sin remediar. Por ello, no fue hasta 1999 que se vendieron las minas de Cerro de Pasco, tras acordar con el Estado *racionalizar la fuerza laboral* (Ruiz Caro 2002). Desde entonces, se impulsó programas de incentivos para reducir de manera drástica la fuerza laboral en las minas. Por ejemplo, en Centromin, la planilla de 17 168 trabajadores, en 1990, se redujo a una de 1343 trabajadores, a finales de 1999. Como parte de la estrategia de privatización, Centromin quedó a cargo de remediar los problemas ambientales generados y la empresa minera Volcán (nueva propietaria de las minas de Cerro de Pasco) era responsable de adecuar las instalaciones para cumplir con los nuevos estándares ambientales. En este periodo, la base de datos consigna tres eventos de protesta y el reclamo que primaba fue la estabilidad laboral y la reposición de los puestos de trabajo del personal despedido.

En la misma década, las comunidades campesinas defendieron su propiedad comunal ante la expansión minera. En un entorno de coexistencia histórica con la minería, como sucede en Pasco, las demandas que sostenían la protesta se orientaban más a lograr una compensación justa que a

oponerse a la minería (McAdam y Boudet 2012; Conde y Le Billon 2017). Hubo dos episodios de protesta que merecen nuestra atención porque involucraron a las comunidades campesinas como actores fundamentales en el resurgimiento de la contienda en torno a la minería durante el retorno a la democracia. La primera es la lucha de la comunidad campesina de Rancas que estaba en contra, por un lado, de que se expropiara su territorio comunal para instalar una presa de relaves de Centromin, a mediados de los ochenta, y, por otro, luchaba para negociar una compensación económica. En 1992, dicha negociación se cerró junto con la empresa. La segunda es la lucha de la comunidad de Vicco en contra del intento de la compañía minera Brocal por usar ese territorio comunal para explorar un yacimiento minero (Chacón 2003).

Los impactos relacionados con la expansión del tajo, operado por Centromin, constituyeron un nuevo eje de conflictividad frente a una población urbana en crecimiento que tenía un acceso deficiente a los servicios básicos (Vega-Centeno 2011). En 1997, bajo el liderazgo del alcalde provincial, se llevó a cabo un paro a nivel de toda la provincia de Pasco en protesta por los impactos de la ampliación del tajo abierto en la vida de la población local. El paro culminó con la firma de un acta entre Centromin y la Municipalidad Provincial de Pasco. En dicho documento la empresa se comprometía a invertir en mejorar la infraestructura urbana y los servicios públicos, como el saneamiento, y a controlar las fuentes de contaminación que afectaban la calidad de vida. Este tipo de reclamos previos a la privatización expresan la creciente dificultad del Estado productor para garantizar los servicios públicos a los trabajadores y a sus familiares, así como las demandas de una población urbana en crecimiento.

En 1999, Volcán compró las minas de Cerro de Pasco, único postor, y continuó con sus planes de expandir sus operaciones. La contratación de trabajadores bajo la modalidad de tercerización se volvió más frecuente. El contrato de privatización no comprometió a esta empresa a solucionar los legados de contaminación ambiental de las operaciones de Centromin. Por ello, el Estado se encargó de este problema ambiental que, debido a la falta de soluciones concretas, se convirtió en un reclamo que detonó a inicios del siglo XXI.

En el periodo de expansión del mercado, y en el contexto de la democratización, hubo un resurgimiento de la protesta. A pesar del debilitamiento de los sindicatos, en Pasco, los trabajadores continuaron siendo actores importantes de la protesta. Poco más del 50 % de los eventos de protesta en esta etapa fueron protagonizados por trabajadores contra las empresas privadas. Entre sus demandas reclamaban por mejorar su salario y sus condiciones de vida, exigían pagos adeudados (salarios y utilidades) y pedían que se reponga los puestos de trabajo de quienes fueron despedidos. Otros actores fundamentales fueron la población local y las comunidades. En este caso, el reclamo más frecuente fue de tipo ambiental y los adversarios conformaban tanto las empresas privadas como el Ejecutivo.

La data cualitativa complejiza estas variables. Las comunidades se volvieron un actor central en la protesta en torno a la minería. Si bien presentaron demandas relacionadas con los desastres ambientales (como derrames de relave), en defensa de un bien común contaminado, también hicieron reclamos de tipo distributivo como la demanda por mayores fuentes de empleo para los comuneros. Al respecto, un mecanismo de negociación importante para obtener más ingresos asociados a la actividad minera es la empresa comunal, que permite a la comunidad organizarse para ser proveedora de las empresas mineras. Esta articulación con la minería funciona porque 1) las comunidades tienen derechos de control sobre la tierra que las empresas requieren para operar y 2) porque la capacidad de empleo directo de las empresas mineras se reduce y, en medio del aumento de la tercerización, pueden contratar a las comunidades para que cubran estos servicios.

Esto no quiere decir que la protesta se anule. Sin embargo, cuando priman las relaciones bilaterales (comunidades-empresas), hay protestas que no superan el espacio de la comunidad, por ende, la posibilidad de que la prensa nacional las cubra se reduce. En cambio, cuando surgen demandas como la atención en salud para las personas afectadas por exposición a metales pesados –es decir, reclamos que no se pueden procesar entre la población local y las empresas–, el adversario es el Estado. Aunque la protesta no fue violenta, en Pasco, la población afectada por problemas de salud se movilizó de manera disruptiva. Caminaron desde Cerro de Pasco hasta

Lima en *marchas de sacrificio*,⁶ acamparon en la ciudad y se encadenaron en las afueras de la sede del Ministerio de Salud y, así, llamaron la atención de la prensa.

Finalmente, otra característica del periodo de expansión del mercado es el proceso de democratización que sirvió para entablar relaciones con organizaciones y activismos transnacionales que estén relacionadas con sus reclamos. Estos vínculos facilitan el acceso a redes y recursos para los actores que protestan, pero son difíciles de sostener en el tiempo. En Pasco, por ejemplo, esto se ha expresado en la constitución de la Coordinadora

Tabla 4.2. Pasco: componentes de la acción colectiva, 1980-2020

Etapa	Quiénes	Por qué	Contra quién	Cómo
Los ochenta	Sindicatos ONG (Centro de Cultura Popular Labor)	Aumento de salarios Mejora de condiciones laborales	Empresas estatales (Centromin) Empresas privadas	Huelga
Los noventa	Sindicatos Autoridades (Cerro de Pasco en el contexto de la privatización) Comunidades campesinas como Vicco y Rancas	Estabilidad laboral Vivienda agua y saneamiento (servicios sociales que el Estado-productor deja de proveer) Contaminación ambiental	Centromin (privatizada en 1999) Empresas privadas Estado (contaminación)	Marcha Paro regional
La primera década del siglo XXI	Sindicatos Comunidades campesinas Empresas comunales Personas afectadas por la contaminación (ambiente y salud)	Salarios, condiciones laborales Contaminación ambiental Incumplimiento de contratos Afectaciones a la salud por exposición a metales	Empresas privadas Estado (contaminación, salud) Organismos internacionales	Huelgas Marcha Plantones Bloqueos de vías

⁶ Las marchas de sacrificio son repertorios de protesta que usaron los mineros de la central del Perú desde la década de los sesenta. Consisten en marchar desde los asientos mineros hasta Lima (capital del Perú). Son repertorios que duran varios días porque las personas se trasladaban caminando (Sulmont 1980; Helfgott 2013).

Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que dejó de articular a las comunidades de esa localidad, lo que causó que perdieran presencia en la intermediación de la protesta. Lo mismo sucedió recientemente en la constitución de una plataforma nacional de personas afectadas por los metales pesados.

Piura

El caso Río Blanco es el más paradigmático de las protestas asociadas a la expansión de la frontera minera en territorios sin historia previa de extracción, en el contexto de la expansión del modelo neoliberal y la democratización.⁷ En contraste con la historia de debilitamiento sindical y fragmentación de actores y reclamos en Pasco, este caso denota que algunas condiciones locales –como los recursos organizativos y la rememoración de hitos de la protesta– pueden contrarrestar las tendencias hacia la fragmentación. Además, pueden capitalizar las oportunidades del contexto de apertura democrática, tales como el contacto con aliados internacionales, la politización de las instituciones de regulación ambiental y de participación ciudadana en las decisiones asociadas a la extracción minera.

Río Blanco es el nombre de un proyecto minero ubicado en la sierra de Piura, cerca de la frontera con Ecuador. Se trata de un yacimiento del que se pretende extraer 20 millones de toneladas de mineral por año para procesar 200 000 toneladas de cobre (Torres 2005). El MINEM estima que el proyecto representa una inversión de 2500 millones USD (*Andina* 2021). El consorcio de capitales chinos Xiamen Zijin Tongguan (en adelante, consorcio Zijin) es la empresa titular del proyecto.

El yacimiento mineral se encontró en 1994. En 2003, la empresa inglesa Monterrico Metals adquirió las concesiones mineras en un área de 6472 hectáreas, que se superponen a los territorios de dos comunidades campesinas ubicadas en dos provincias de la sierra de Piura: la comunidad

⁷ Si bien la costa de Piura, como departamento, tiene una historia asociada a la extracción petrolera, las provincias comprendidas en el proyecto Río Blanco no la tienen. La única experiencia cercana de minería en el distrito de Canchaque dejó legados de contaminación sin remediar.

de Segunda y Cajas, en la provincia de Huancabamba, y la comunidad de Yanta, en la provincia de Ayabaca. Los primeros trabajos de exploración despertaron el rechazo comunitario. Entre 2003 y 2004, ambas comunidades acordaron no permitir el desarrollo del proyecto y negaron la validez de un permiso controvertido. Con dicho documento para hacer prospección sísmica, la empresa podía justificar ante el MINEM que obtuvo la autorización de las comunidades, como parte de su evaluación ambiental. La oposición comunitaria se ha mantenido desde entonces y se reafirma tanto en movilizaciones hacia la ciudad capital de la región Piura como en el ámbito de las provincias involucradas. Por ejemplo, la última movilización se realizó en 2023 (Cutivalú 2023).

La “Base de Datos de Protestas” reporta 32 protestas mineras entre 2005 y 2018, en las dos provincias de la sierra de Piura, donde se ubica el proyecto minero. Los actores de la protesta son la población, agricultores y agricultoras, comunidades y rondas campesinas que, en todos los casos, dicen no tener un vínculo salarial con la empresa minera. El reclamo predominante es el rechazo al desarrollo del proyecto minero que los actores presentan ante dos adversarios: la empresa minera y el Estado (aunque hay otro tipo de reclamo que dirigen a las autoridades subnacionales). Las acciones de protesta más comunes son el bloqueo de carreteras y la marcha, que expresan el recurso tanto a lo disruptivo como a lo no disruptivo. Aun cuando las decisiones sobre la extracción minera se concentran en el Gobierno, el trabajo de campo reveló que las organizaciones locales vigilan las posturas a favor o en contra de la explotación minera que manifiestan tanto las autoridades locales como alcaldes y gobernadores regionales (Ramírez 2013). Las organizaciones locales se encargan de vigilar que las autoridades subnacionales hagan demostraciones públicas de su compromiso para frenar el avance de la minería.⁸ Por ejemplo, pueden solicitar que exijan al Estado declarar la *intangibilidad* de los ecosistemas que podrían estar comprometidos por el proyecto minero.

⁸ Un antecedente similar corresponde a las organizaciones de rondas campesinas de Cajamarca que vigilaban a las autoridades que se posicionaban favorablemente por la extracción minera de la empresa Yanacocha.

En 2004, se organizó la primera marcha hacia el campamento de la empresa. Hubo un enfrentamiento con la Policía y un comunero murió a causa de un gas lacrimógeno lanzado por un efectivo (Kyte 2014). Tras este suceso, el Gobierno Regional de Piura convocó a una mesa de diálogo que se frustró porque la población local contraria al proyecto percibía que el gobernador regional tenía una postura favorable a los intereses de la empresa minera. En 2005, se convocó a una marcha hacia un campamento de la empresa, en la que murió un comunero por una acción represiva en la que participaron agentes de seguridad contratados por Zijin y la Policía (Kamphuis 2011). Esta dinámica de movilizaciones, violencia e intentos de diálogo que se frustraron, así como la intervención de la Iglesia católica local, las ONG y los organismos nacionales –como la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Pueblos Andinos, y Ambiente y Ecología del Congreso de la República– jugaron un papel importante en la intermediación de la protesta e influyeron en la visibilidad del conflicto a nivel nacional e internacional (Bebbington 2013; Ramírez 2013).

Otro hito de este conflicto fue la consulta que se organizó en septiembre de 2007 para preguntar a la población local si aprobaba o no la extracción minera en los distritos comprometidos por el proyecto. El 98 % votó en contra del desarrollo de la minería. Este repertorio no fue inédito, sino que replicó la consulta que se hizo en 2003, en el distrito de Tambogrande –ubicado en la región Piura–. Dicho repertorio contó con el apoyo organizativo y financiero de la misma red de aliados agrupados en la Red Muqui (Bebbington 2013). Si bien la consulta empató con el giro participativo de la gobernanza minera en el contexto de democratización, los resultados no fueron reconocidos por el organismo electoral nacional. No obstante, la consulta sí fue efectiva en enviar un mensaje al Ejecutivo sobre la falta de legitimidad de los planes de la empresa minera en la región. Las comunidades y rondas campesinas de la zona rememoran este hito y las muertes de ronderos en coyunturas de protesta en sus movilizaciones y pronunciamientos.

En 2008, Zijin presentó un estudio de impacto ambiental que fue observado por las municipalidades locales y por una ONG. Una de las observaciones fue que la empresa no contaba con la autorización de la población

local para llevar a cabo el proyecto; sin embargo, Zijin no respondió a las observaciones. En 2009, se reportaron más episodios de violencia, como la intervención de la Policía en el territorio de la comunidad de Segunda y Cajas, donde hubo heridos y fallecieron dos ronderos por impacto de bala. Desde entonces, el Poder Judicial investiga este caso (Ramírez 2013; Pérez 2021).

A partir de 2003, los procesos de movilización continúan activándose ante cualquier anuncio de la empresa o del Gobierno sobre reactivar el proyecto, cuya difusión se facilita por los medios de comunicación (Siancas 2021). Durante el trabajo de campo, encontramos que si bien son dos comunidades campesinas cuyos territorios están potencialmente afectados por la extracción minera, la organización de rondas campesinas (presentes en todos los caseríos de las provincias de la sierra piurana) es la principal estructura de organización para convocar acciones de protesta contra el proyecto minero.

Desde los primeros eventos de protesta, todos los Gobiernos nacionales han anunciado el carácter *prioritario* o de *interés nacional* del proyecto Río Blanco (IPS 2017; *Gestión* 2017a). El Ejecutivo también ha firmado acuerdos con el consorcio Zijin con el fin de crear condiciones que faciliten la puesta en marcha del proyecto (Zijin 2016). Las concesiones mineras de este consorcio se mantienen, así como la inclusión del proyecto en la cartera de proyectos mineros del MINEM.

El caso Río Blanco expresa la cohesión de los actores que se mantienen en su oposición al proyecto minero desde 2003. Mientras la información cuantitativa nos permite afirmar que es una protesta que se sostiene en el tiempo, la cualitativa nos sirve para entender cómo lo hacen. Apuntamos a dos factores. En primer lugar, la existencia de la organización de rondas campesinas, como estructura organizativa, no depende de la protesta en contra de un proyecto, pues desde los ochenta cumple con distintas funciones asociadas a la vida cotidiana. En segundo lugar, recurren a la continua rememoración de los ronderos fallecidos, producto de la represión ejercida, que la comunidad reactiva en cada anuncio de la empresa o del Gobierno de retomar los planes de desarrollar la mina. Por ejemplo, en las movilizaciones frecuentes contra el proyecto, los organizadores de la

Tabla 4.3. Piura: componentes de la acción colectiva, 2003-2020

Etapa	Quiénes	Por qué	Contra quién	Cómo
La primera década del siglo XXI	Comunidades campesinas Rondas campesinas Autoridades locales: Frente de Desarrollo de la Frontera Norte del Perú	Un solo reclamo: rechazo sostenido al proyecto minero	Poder Ejecutivo (centraliza las decisiones sobre la gran minería) Autoridades locales y regionales (la población vigila su alineamiento con la oposición al proyecto) Empresa minera (la población vigila su presencia en el territorio)	Bloqueos de carretera Toma de local y de campamentos Marchas Otras acciones no contenciosas: consulta vecinal

protesta piden un minuto de silencio en conmemoración de las víctimas de la represión.

Mientras la información de la “Base de Datos” sugiere una diversidad de los actores que organizan la protesta, la de campo nos permite afirmar que estos están articulados a nivel territorial. El reclamo principal es el rechazo al proyecto minero y, luego, hay reclamos asociados (como el reconocimiento de la validez de la consulta de 2007 y el pedido de declarar la intangibilidad de los ecosistemas). Asimismo, hay múltiples adversarios: el Estado, al que se le pide detener el proyecto minero; la empresa minera, a la que se le exige retirarse de la zona, y las autoridades subnacionales, a quienes se les solicita posicionarse en contra del proyecto. Finalmente, en cuanto a los repertorios, los actores combinan los más disruptivos, como la toma de locales y los bloqueos de carreteras, con los menos disruptivos, por ejemplo, las marchas y la consulta vecinal.

Conclusiones

Las características de la protesta en torno a la minería han variado en función de los tres periodos analizados. En el contexto de crisis económica, los

sindicatos fueron los principales organizadores de la protesta a favor de las mejoras salariales y las condiciones laborales. Los adversarios eran las empresas mineras y las estatales, y la acción principal de protesta fue la huelga en la mina como centro laboral. El periodo concluyó con el debilitamiento de los sindicatos afectados tanto por la crisis como por la violencia política.

En el contexto de ajuste estructural, a través de los procesos de autocratización y de reducción general de los niveles de protesta, los sindicatos siguieron debilitándose, pero lograron sostener algunas protestas reclamando estabilidad laboral en un ambiente de privatizaciones. Sus adversarios fueron las empresas mineras, privadas y estatales. Al final de la década, (re)surgieron reclamos como los redistributivos y en rechazo a los proyectos mineros, los cuales coincidieron con la recuperación de los niveles de protesta en consonancia con una creciente crítica al expresidente Alberto Fujimori.

En el periodo de expansión del mercado y apertura democrática, la protesta en torno a la minería fue protagonizada por una diversidad de actores. Los sindicatos continuaron organizando protestas, incluso en un contexto hostil a la estabilidad laboral, pero también surgieron actores sociales como las comunidades campesinas y las poblaciones afectadas o potencialmente afectadas por la extracción, así como las autoridades subnacionales que presentaban demandas redistributivas a favor de sus regiones.

Los reclamos denotan cambios y continuidades respecto a los periodos previos. La exigencia de demandas materiales continuó, pues los trabajadores siguieron reclamando por mejoras salariales y a ellos se sumaron las comunidades y la población cercana a los proyectos y las minas. Dichas poblaciones clamaban por que existan más oportunidades de trabajo para los locales. Además, emergieron nuevos reclamos para detener proyectos mineros o para exigir distintos tipos de compensaciones dirigidas a las localidades afectadas por la minería. Asimismo, la empresa minera continuó siendo un adversario en la protesta. El Estado también se mantuvo como adversario, pero ya no en el rol de productor de minerales y empleador, sino que era una serie de Ministerios, representantes del Poder Ejecutivo, que intentaban intermediar la protesta contra las empresas mineras, a la vez que recibían demandas redistributivas, y fortalecer la fiscalización sobre los impactos de la extracción.

La revisión de los casos de protesta en torno a la minería bajo una aproximación cualitativa permite complementar la información de la “Base de Protestas”, cuyo insumo son las noticias de una muestra de diarios nacionales. En el caso de Cerro de Pasco, se reconstruyó la actividad sindical antes debilitada y el surgimiento de los nuevos actores de la protesta, en específico, la emersión de las comunidades campesinas y las empresas comunales que, en el contexto de la democratización, reclaman a las empresas privadas tener más acceso a los beneficios asociados a la extracción, en particular, en cuanto a empleo local y oportunidades para ser proveedores. Estas protestas no suelen escalar, por lo tanto, son menos visibles para la prensa nacional. También surgieron nuevos actores que dirigen sus reclamos al Ejecutivo y, en particular, al Ministerio de Salud, debido a la contaminación ambiental y a la afectación a la salud por la exposición a metales pesados. La visibilidad de este tipo de protesta depende de que tengan una presencia en Lima o en regiones con mayor cobertura de los medios de prensa nacional. Las marchas que se dirigen a la capital del país o se desarrollan en ella, así como los plantones organizados frente a las sedes de las instituciones del poder Ejecutivo, ubicadas en Lima, son los repertorios que suelen escalar y aparecer más en la prensa. Sin embargo, también tienen altos costos de organización porque no hay un actor que pueda sostener dicha organización para la protesta.

El caso de Piura conforma una protesta en torno a la minería en el contexto de la reapertura democrática. A pesar de la diversidad que muestra la variable *actor* en la base de datos, la aproximación cualitativa permite confirmar la importancia de las rondas campesinas como organizaciones locales vinculadas a los asuntos públicos locales y cotidianos. Tales organizaciones han sostenido los reclamos en rechazo a un proyecto minero desde 2003 hasta 2023. Este recurso organizativo y una continua rememoración de la protesta –en particular, de la violencia que los Gobiernos favorables a la extracción en dicha región ejercieron contra los protestantes– generan condiciones para que esta pueda resurgir. En este caso, la protesta con mayor posibilidad de ser registrada por los medios de prensa es aquella que es más intensa, es decir, cuando hay violencia y un saldo de muertos o heridos (Ortiz et al. 2005). Sin embargo, las

movilizaciones de rememoración sobre hitos fundamentales para los protestantes no son cubiertas por la prensa de alcance nacional; estas suelen ser reportadas por la prensa local y regional.

A diferencia de Cerro de Pasco, el Estado no es un adversario al que Piura apeló para que intermediara por las demandas redistributivas o por los derechos afectados relacionados con la extracción, más bien es el actor que condena la represión del Estado y lo interpela para que anule un proyecto minero. Los repertorios de la protesta han combinado lo disruptivo, en especial, en sus primeras fases hasta antes de la suspensión del proyecto minero, con lo convencional, que son repertorios más vinculados a las marchas donde se reafirma públicamente la oposición local al proyecto. Finalmente, este caso demuestra que, incluso en tiempos *buenos* para la democracia, el Estado continúa recurriendo a la represión como recurso para detener la protesta y, a su vez, que la empresa minera, mediante sus agentes de seguridad, sigue desplegando violencia en los territorios que opera.