

Dossier "Campesinado y reforma agraria en América Latina: conflicto social, territorio y ambiente"

Conflictos socioambientales e incumplimiento de los convenios marco en el Corredor Minero del Sur Andino Peruano, 2015 – 2020

Socio-environmental Conflicts and Non-compliance with the Framework Agreements in the Southern Peruvian Andean Mining Corridor, 2015 - 2020

Recibido: 24 de enero de 2025

Aceptado: 20 de mayo de 2025

Publicado: 25 de octubre de 2025

DOI: [10.22517/25392662.25762](https://doi.org/10.22517/25392662.25762)

pp. 115-142

 **Enma Tereza Huaman Chulluncuy***
ehuamanc@continental.edu.pe

 **Edgar Huillcacuri Torres****
villatorreduardo@gmail.com

Licencia Creative Commons
Atribución/Reconocimiento-
NoComercial-SinDerivados 4.0
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



*Docente de la Escuela de Psicología de la Universidad Continental (Cusco, Perú) e investigadora RENACYT con experiencia en investigación y publicaciones en revistas de alto impacto en tópicos de psicología social y ambiental.

** Abogado por la universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, actualmente trabajo como Secretario General, y Jefe de Recursos Humanos de la municipalidad distrital de Accha, Provincia Paruro, departamento del Cusco -PERU.



Resumen

Este estudio tuvo como objetivo exponer los fundamentos sociojurídicos para la regulación de los convenios marco minero en regiones del sur andino de Perú. Con un enfoque cualitativo y una metodología sociojurídica y funcional, se utilizó la técnica de análisis documental. Los convenios marco tienen valor normativo derivado de un análisis jurídico que remite a las fuentes de las obligaciones. Sin embargo, se trata de contratos atípicos, por lo que no existe una legislación específica que los regule ni reglamente desde su celebración hasta su cumplimiento. Además, estos convenios siempre van acompañados de lineamientos y procedimientos de negociación interna. Asimismo, la relación de los convenios marco con los conflictos socioambientales producidos en el Corredor Minero del Sur Andino de Perú es de naturaleza jurídica, puesto que el incumplimiento de alguno de los rubros o ejes ha dado origen a los conflictos sociales que se manifiestan mediante protestas por parte de las comunidades o poblaciones involucradas.

Palabras clave: actividad minera, convenio marco, conflictos socioambientales, mesa de diálogo, comunidades campesinas, Perú.

Introducción

La extracción de recursos naturales y minerales ha sido una de las actividades practicadas por diferentes culturas; los recursos minerales se han empleado para la fabricación de diferentes sustancias, armas, aleaciones, creación de tecnología naval, militar, médica, espacial, entre otras. En tal sentido «la actividad minera es uno de los sectores que más aporta al desarrollo tecnológico y de investigación»¹.

1 Omar Narrea, «La minería como motor de desarrollo económico para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Consortio de Investigación Económica y Social-CIES*, 2018. https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/agenda_2030_la_mineria_como_motor_de_desarrollo_economico_para_el_cumplimiento_de_los_ods_89_12_y_17.pdf.

Abstract

This study aimed to present the socio-legal foundations for the regulation of mining framework agreements in regions of the southern Andean area of Peru. Using a qualitative approach and a socio-legal and functional methodology, the study employed document analysis as its primary technique. Framework agreements hold normative value derived from a legal analysis that traces back to the sources of obligations. However, they are atypical contracts, and as such, there is no specific legislation that regulates or governs them from their inception to their implementation. In addition, these agreements are always accompanied by internal negotiation guidelines and procedures. Furthermore, the relationship between framework agreements and the socio-environmental conflicts occurring in the Mining Corridor of the Southern Peruvian Andes is legal in nature, given that the breach of certain components or pillars has led to social conflicts which are manifested through protests by the involved communities or populations.

Keywords: Mining activity, framework agreement, socio-environmental conflicts, roundtable dialogue, peasant communities, Perú.

Actualmente, la actividad minera tiene importancia relevante en la economía nacional e internacional; en el caso peruano, al 2020 las exportaciones mineras han representado aproximadamente el 60 % de las exportaciones del país². Aun cuando las cifras económicas se muestren atractivas, no se puede dejar de apreciar los efectos negativos de la actividad minera, como es el caso de los conflictos socioambientales a nivel nacional.

Según la Defensoría del Pueblo, a marzo de 2020 se contabilizaron 82 conflictos socioambientales a consecuencia de la Minería, representando el 64 % del total de conflictos sociales; algunos de ellos se presentaron en el Corredor Minero del Sur Andino, que comprende a los departamentos de Apurímac y Cusco, específicamente en tres provincias: Cotabambas (minera las Bambas), Chumbivilcas (Minera Hudbay) y Espinar (Minera Antapacay).

La manera en que las empresas mineras se vinculan con el Estado es mediante la celebración de los contratos de concesión minera, los cuales se regulan en el artículo 166 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, en el cual el Estado habilita a la empresa minera a realizar las actividades propias para desarrollar las etapas del proceso minero como el cateo, exploración, explotación y cierre:

El concesionario podrá entregar su concesión minera, de beneficio, labor general o transporte minero a tercero, percibiendo una compensación. El concesionario se sustituye por este contrato en todos los derechos y obligaciones que tiene el cedente. Artículo 166 T.U.O. de la Ley General de Minería³.

La manera en que la empresa minera se vincula con la sociedad es mediante la celebración de convenios marco, en cuyo contenido se aprecian compromisos a nivel social, económico, ambiental e institucional. Este acuerdo o convenio marco con la población o comunidades campesinas, municipios u otras instituciones, genera una vinculación con las empresas mineras.

Estos convenios marco son acuerdos y compromisos entre las empresas mineras y las comunidades involucradas para el desarrollo de proyectos sostenibles, tales como salud, educación, desarrollo productivo e infraestructura. Por lo tanto, estos convenios comprenden un proceso deliberado que permite la ayuda financiera anual de proyectos de inversión social, a través de las ganancias generadas por la empresa⁴. Es una práctica a la que recurren las empresas mineras, en la que participan diferentes representantes de la sociedad, con la intención de asumir compromisos. Sin embargo, no siempre se llevan a cabo ni se cumplen en la práctica, de manera que, para su acatamiento, la sociedad o comunidades campesinas afectadas no encuentran otra manera que recurrir a las manifestaciones o protestas sociales.

2 Alfredo Dammert, «Importancia del sector Minero para el Perú», *Jornal Of Económic Finance & Internacional Business* 4, n.º 1 (2020): 1-7, <https://revistas.usil.edu.pe/index.php/jefib/article/download/841/1157>.

3 Ministerio de Energía y Minas, «Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (LEY N° 25998)», 1993, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/89E200B65DCF6DE9052578C30077AC47/\\$FILE/DS_014-92-EM.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/89E200B65DCF6DE9052578C30077AC47/$FILE/DS_014-92-EM.pdf).

4 Antapacay, «Convenio marco de colaboración interinstitucional entre compañía minera Antapaccay S.A. y la agencia de promoción de la inversión privada- Proinversión», 2019, <https://acortar.link/VJGH4s>.

Las protestas sociales se expresan de diferentes formas, como las tomas de carreteras o vías de transporte utilizadas por las empresas mineras. Tal es el caso de las protestas de años recientes contra la minería Antamina controlada por las empresas Glencore y BHP Billiton; o el caso de las Bambas controlada por Minerals and Metals Group (MMG); además el asunto de la minera Constancia de la empresa Hudbay. En el caso del Corredor Minero del Sur Andino las protestas contra las Bambas han sido las que han tenido mayor repercusión.

En ese sentido, los conflictos socioambientales se entienden como una disputa entre la sociedad, el estado y las empresas privadas sobre los intereses por el uso, acceso, control, conservación y explotación de los recursos naturales.

Los convenios marco recogen la manifestación de voluntad de los representantes de la empresa minera y representantes de la sociedad civil (comunidades campesinas), y remitiéndonos al artículo 140 del Código Civil:

El acto jurídico es la manifestación de voluntad destinada a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas. Para su validez se requiere: 1. Plena capacidad de ejercicio, salvo las restricciones contempladas en la Ley. 2. Objeto física y jurídica posible. 3. Fin lícito. 4. Observancia de la forma prescrita bajo sanción de nulidad⁵.

Se puede advertir que nos encontramos frente a un acto jurídico y, al considerarse un contenido patrimonial, este se consideraría un contrato que se encuentra regulado en el artículo 1351 del Código Civil: «El contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial»⁶.

Los convenios marco celebrados por las empresas mineras se firman generalmente bajo ciertos lineamientos y procedimientos de negociación impuestos por las mismas empresas, que marcan la pauta para el cumplimiento del convenio en mención; esto es, que hay una renuncia voluntaria a la jurisdicción civil.

Como parte de las negociaciones se establece una mesa de diálogo donde se acuerdan ajustes periódicos en diversos momentos. Podrá acordarse su realización mensualmente, o podrá concertarse en intervalos relativamente temporales que podrán variar en función a las carencias que se presenten, y siempre será una cuestión de acuerdo entre las partes; sin embargo, desde la **época** del Estado las organizaciones sociales y las empresas han variado.

Si bien se instalan buscando salidas a un conflicto, se aprecia que postergan el problema. Esto mismo ha ocurrido en:

5 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, «Texto único ordenado del código procesal civil (resolución ministerial N° 10-93-JUS)», 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01164.pdf>.

6 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, «Texto único ordenado del código procesal civil (resolución ministerial N° 10-93-JUS).

La Mesa de diálogo desarrollado en Cotabambas, que mostró otro rasgo cuestionable de los espacios de diálogo: La prioridad del gobierno nacional por interactuar preferentemente con los alcaldes locales y no con las organizaciones sociales y población en general. No es un tema menor, de hecho, en el actual espacio de diálogo, ya en el 2019 el gobierno nacional volvió a cometer el mismo error⁷.

De lo expuesto, se puede evidenciar que los convenios marco tienden a no cumplirse oportunamente por las empresas mineras, las cuales han encontrado en estos instrumentos una manera de calmar a los pobladores. Cuando estos se manifiestan o protestan, lo que se espera es organizar una mesa de diálogo con la gran minería, funcionarios del estado y algunos representantes de los territorios involucrados, cuya función real es postergar el cumplimiento del convenio marco. Es decir, las mesas de diálogo no contribuyen de manera eficaz a la gestión democrática de los conflictos socioambientales. A ello se suma la actuación de los funcionarios de las entidades del Estado, quienes adoptan una postura en favor de las empresas mineras con quienes celebraron contratos mineros, lo que conlleva a que, finalmente, sean los pobladores los más perjudicados.

La actividad minera en el Perú y el Corredor Minero Sur Andino

La extensión territorial del Perú es de 1'285.215 km² con una jurisdicción importante en el Océano Pacífico. Es considerado como un país con tradición minera desde la época preinca, y se refleja en los museos y la historia del Perú.

Al respecto, Tumialán en 2003 precisa que la minería se ha hecho presente desde la antigüedad, y como referente preincaico se menciona a la cultura Chavín, que evidencia trabajos en oro, plata y cobre. Los vicús en el actual departamento de Piura contaban con una metalurgia (incipiente). La cultura Paracas en Ica contaba con una minería metálica que se utilizó incluso en las trepanaciones craneanas. Los Mochica, del mismo modo realizaban aleaciones con cobre, estaño, plata y mercurio. Y en la época Inka, los recursos minerales se administraron de mejor manera, desde la explotación, transporte, acumulación, transformación y conservación, todo ello con carácter sistemático⁸.

De acuerdo con el autor citado, la producción de metales en el Tawantinsuyo tenía las siguientes características:

- La extracción de metales era muy variada
- El cobre era el principal metal que se extraía, debido a su uso mayoritario

⁷ Carlos Flores, «¿Mesas de cumplimientos? Breve historia y lecciones del diálogo en Cotabambas», *Ideele*, n.º 285 (2020), <https://revistaideele.com/ideele/content/%C2%BFmesas-de-cumplimientos-breve-historia-y-lecciones-del-di%C3%A1logo-en-cotabambas>.

⁸ Pedro Hugo Tumialán, «Compendio de Yacimientos Minerales del Perú», *Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)*, 2003. <https://repositorio.ingemmet.gob.pe/handle/20.500.12544/202>.

- La extracción de oro se realizaba principalmente en los ríos y llanuras de la selva y cordillera de los andes.
- En la zona del altiplano se sacaba el bronce, debido a la presencia de estaño.
- Realizaron aleaciones de oro y cobre, oro y plata y platino.

Fray Diego de Mendoza, citado por Tumialán en 2003, afirmaba que los principales yacimientos era los de «Potosí, Chichas, Lipes, Charcas, Oruro, Carangas, Berenguela, Sicasica, Pacajes, Tiahuanaco, Larecaja, San Antonio de Esquilache, Cailloma, Lampa, Pomasi, Santa Lucía, Condoroma, Vilcabamba, Carabaya»⁹.

También es importante citar a Medardo Echegaray, citado por Tumialán en 2003, quien señala que los Inkas extraían oro de los ríos de «Sandía, Carabaya y Apurímac; así como los ríos Santa, Tablachaca y Tumbes en la costa (Puyango). El oro obtenido de las minas de Paucartambo, Marcapata y Collquamarca provenía del Cusco y Puno»¹⁰.

Como se puede apreciar, la minería ha estado presente desde la época preinca y en la época incaica; y ha representado un aporte importante en el desarrollo de las culturas; claro está, administradas a cargo de los gobernantes de entonces.

Durante el Virreinato, esto es, durante la ocupación y administración territorial de los españoles, en ese entonces, el Rey Carlos V centró su atención a los principales yacimientos de plata en este continente, específicamente en Potosí y Huancavelica (mina de Santa Bárbara), para la explotación de azogue o mercurio.

Así mismo, el Virrey Francisco de Toledo, promulgó en la época republicana las Ordenanzas de Minas, que promovió la innovación tecnológica para el amalgamamiento y «diseñó una política sobre la base de estabilizar y subsidiar los factores de la producción de plata: azogue y mano de obra [...], más indios, más plata»¹¹.

Es importante precisar que la actividad minera se intensificó con la llegada de los españoles, motivando la adaptación de ciertas actividades incaicas. Tal es el caso de la mita, un sistema de trabajo forzado por los españoles hacia los inkas, que según ellos hacían concebir como un tributo en favor del Imperio Inka; pero que luego, fue adecuada para realizar actividad extractiva (minería), y el trabajo era realizado en favor de los privilegios que subyugaba a los demás; es decir, se adoptó una estructura similar a la de las monarquías europeas¹².

En la república peruana actual, según datos del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), las concesiones mineras representan el 10,83 % del sistema de cuadrículas (red que define áreas con coordenadas UTM). El área de operaciones de las empresas mineras

9 Tumialán, «Compendio de Yacimientos Minerales del Perú», 4.

10 Tumialán, P. H., «Compendio de Yacimientos Minerales del Perú».

11 Héctor Omar Noejovich, «La Política Minera del Virrey Toledo un ensayo económico», *Revista PUCP* 21, n.º 41(1998): 185-214. <https://doi.org/10.18800/economia.199801.005>.

12 Miguel Oújo, «La Minería Colonial en el Virreinato de Perú como ejemplo de actividad extractiva: La mita y sus efectos en la actualidad», 2018. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.14397.72166>.

que explotan recursos minerales ocupa 63.797 hectáreas. Las actividades mineras pueden clasificarse en diversas categorías, según factores como el tipo de actividad, tipo de material, método de extracción, forma del yacimiento, etc. Una de estas clasificaciones incluye la localización de minerales. La clasificación por tamaño es fundamental para definir la competencia de las entidades supervisoras, y se divide en gran, mediana, pequeña y artesanal (Figura 1)¹³.

Figura 1. Clasificación de la industria minera en Perú

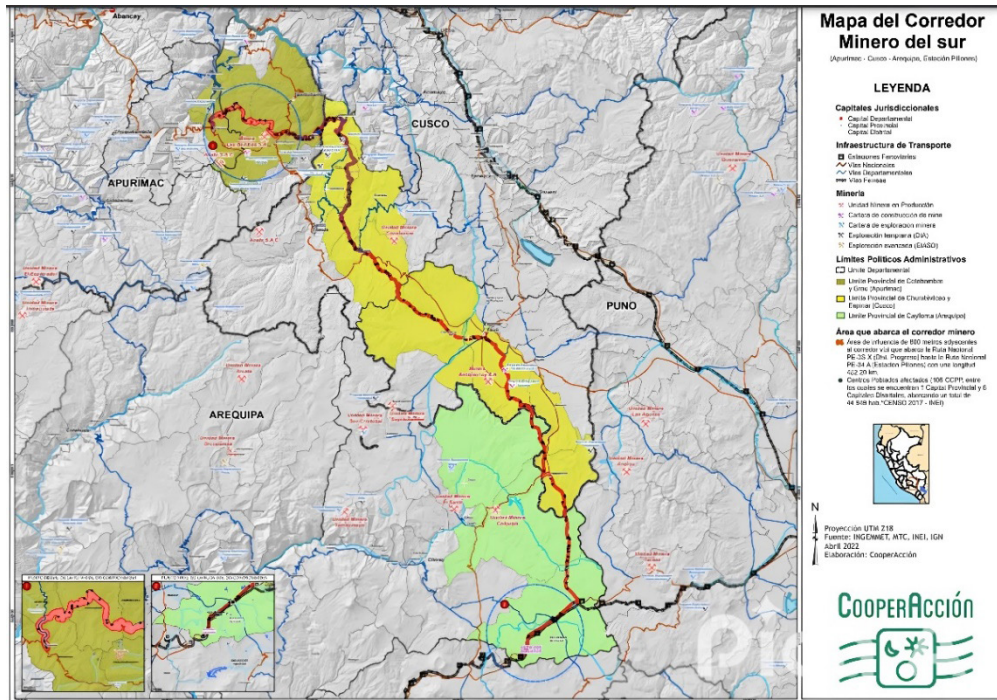
| ESTRATO MINERO | TAMAÑO DE CONCESIONES | CAPACIDAD PRODUCTIVA |
|---|-----------------------|---|
|  Gran Minería | No aplica | Más de 5000 TM/día |
|  Mediana Minería (*) | No aplica | Hasta 5000 TM/día (met.) |
|  Pequeña Minería | Hasta 2000 hectáreas | Hasta 350 TM/día Hasta 1200 TM/día (no met.) Hasta 3000 M3/d (plac. aurif.) |
|  Minería Artesanal | Hasta 1000 hectáreas | Hasta 25 TM/día Hasta 100 TM/día (no met.) Hasta 200 M3/d (plac. aurif.) |

Fuente: «El proceso de formalización minera integral en Perú», Ministerio de Energía y Minas, 2023, acceso el 15 de mayo de 2025, https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/3.-_peru.pdf.

Por último, el Corredor Sur Andino de Perú comprende desde la mina las Bambas, Constanca y Antapacay, que transporta concentrado de minerales (Cobre, plata, oro y Molibdeno) con una distancia de doscientos seis (206) kilómetros (Figura 2). El proyecto abarca a los distritos de Chalhuanhuacho y Haqira en la provincia de Cotabambas, Apurímac; a los distritos de Colquemarca, Chamaca y Velille en la provincia de Chumbivilcas; y los distritos de Coporaque y Espinar en la provincia de Espinar, Cusco. El transporte de minerales comienza a los 3.900 metros sobre el nivel del mar en la mina Las Bambas, y llega a la mina Tintaya, ubicada a 4.000 metros sobre el nivel del mar. Durante el trayecto atraviesa relieves muy variados pasando por áreas de menor altitud, como 3.000 m s. n. m., hasta los orígenes de las subcuencas Velille y Qquero a 4.700 m s. n. m.

13 «Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)», gob.pe, 2020. <https://www.gob.pe/osinergmin>.

Figura 2. Mapa del Corredor Minero del Sur Andino de Perú



Fuente: «El corredor minero del sur vuelve a ser foco de conflictos», CooperAcción, 2022, acceso el 15 de mayo de 2025, <https://cooperaccion.org.pe/el-corredor-minero-del-sur-vuelve-a-ser-foco-de-conflictos/>.

Incumplimiento de los convenios marco

El incumplimiento de los convenios marco está relacionado de manera directa con su carácter de mecanismo de gestión y la falta de solución de conflictos socioambientales producidos a partir de la actividad minera. Estos conflictos socioambientales se entienden como el enfrentamiento entre los intereses de los miembros de la sociedad involucrada, el Estado y las empresas privadas. De allí puede establecerse la importancia de estudiar el comportamiento de la empresa minera.

El comportamiento de la empresa minera en relación con la sociedad civil en las actividades que realiza como parte de la explotación de minerales, esto es, la exploración y extracción de recursos minerales. Este comportamiento también puede referirse a que es la empresa minera la que celebra diferentes convenios marco con la intención de contribuir con parte de sus utilidades a la realización de proyectos, lo cual ocurre antes de pagar los impuestos.

Según esta definición, el incumplimiento se puede considerar como «Falta de cumplimiento o hecho de incumplir», según la Real Academia Española¹⁴. Así también se puede considerar como la falta de realización de la prestación debida por el obligado, lo que conlleva el incumplimiento de las obligaciones¹⁵.

14 Real Academia Española, «Incumplimiento», *Diccionario de la lengua española*, s. f., <https://dle.rae.es/incumplimiento>.

15 «Causas de incumplimiento de las obligaciones», Iberley, 21 de enero de 2016, <https://www.iberley.es/temas/causas-in->

El incumplimiento, desde una perspectiva legal, se deriva de la falta de compromisos contenidos en los contratos, en tal sentido, se puede advertir que el Código Civil prescribe¹⁶:

Artículo 1150.- El incumplimiento de la obligación de hacer por culpa del deudor, faculta al acreedor [...], (Código Civil).

Artículo 1426.- En los contratos con prestaciones recíprocas en que éstas deben cumplirse simultáneamente, cada parte tiene derecho de suspender el cumplimiento de la prestación a su cargo, hasta que se satisfaga la contraprestación o se garantice su cumplimiento, (Código Civil).

En el presente estudio, el incumplimiento comprende, por ejemplo, la inobservancia de los sistemas de evaluación ambiental conjunta, la falta de contribución de utilidades para financiar proyectos sociales, la falta de promoción y la falta de empleo o contratación de mano de obra en el porcentaje acordado.

El incumplimiento del convenio da lugar a una sanción, que puede ser la disolución del convenio marco, de acuerdo con lo estipulado en un reglamento del comité correspondiente; incluso pueden participar autoridades competentes y, en su caso, recurrirse al arbitraje, por ejemplo, de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía¹⁷.

El incumplimiento de los compromisos contenidos en el convenio marco conlleva a la generación de conflictos socioambientales y la paralización de las labores mineras, según el grado de tensión.

Es necesario precisar que el contenido del convenio marco muestra que los temas respecto de los cuales existen acuerdo (susceptibles de incumplimiento) son:

- Eje social, que tiene que ver con la educación, salud y vivienda
- Eje económico, que tiene que ver con el trabajo, comercio, servicios y transporte
- Eje ambiental, que tiene que ver con el saneamiento básico, manejo de residuos sólidos, cuidado y vigilancia ambiental y forestal.
- Eje institucional, relacionado a la participación ciudadana.

[cumplimiento-obligaciones-59914](#).

16 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, «Texto único ordenado del Código Procesal Civil», 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01164.pdf>.

17 M. Huaylla, «Factores que favorecen o limitan la implementación efectiva del 'Convenio Marco-Social y Ambiental' para el desarrollo local, entre la Empresa Minera Glencore Xstrata Copper-Antapaccay y la Municipalidad Provincial de Espinar, en la Provincia de Espinar. Propuesta de estrategias» (tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018).

Principales conflictos mineros en Perú

De acuerdo con el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) el Perú se encuentra en el tercer lugar de los países con más conflictos mineros (46 conflictos mineros).

En el macro sur se concentran actualmente los mayores montos de la cartera de proyectos mineros: US\$ 26,869 millones, lo que representa el 57.89% de la cartera total. En esta zona del país se concentra alrededor del 42.5% de los conflictos sociales que se producen en el país, la gran mayoría vinculados a la actividad minera y que en los últimos meses han estado en la agenda¹⁸.

Dentro de algunas provincias que comprenden el Corredor Minero del Sur Andino tenemos el departamento de Apurímac, provincia de Cotabambas y Chumbivilcas en Cusco. En la región de Apurímac existe el conflicto minero de Las Bambas, que se dio a raíz de las razones mencionadas en los siguientes puntos.

Las continuas modificaciones de los proyectos mineros

Las Bambas, por ejemplo, es un proyecto que se ha modificado hasta en cinco ocasiones en menos de 20 meses y al parecer se avecina una sexta modificación. Esto representa una modificación cada 4 meses, de las cuales en dos ocasiones se modificó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y en tres ocasiones se utilizó un instrumento denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS), creado por uno de los paquetazos ambientales, que permite aprobar cambios a los proyectos en 15 días y sin mecanismos de participación ciudadana¹⁹.

A lo largo de las trochas, se construyó una carretera que en la actualidad está clasificada en algunos tramos como vía local y vía regional. Lo cierto es que la mencionada carretera ha pasado a figurar en el inventario nacional, lo que significa que se ha convertido en una vía de dominio público, pasando a ser gestionada por el Estado y, por lo tanto, puede ser utilizada por cualquier persona²⁰.

Impactos en la calidad de vida y seguridad laboral-económica

Se planteó como solución el asfaltado de la vía. Para ello los representantes del gobierno anunciaron que ya se había conformado una comisión y se acordó la incorporación de un

18 «Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú», Observatorio de Conflictos Mineros del Perú (OCM), diciembre de 2016, <https://fedepaz.org.pe/19-reporte-del-observatorio-de-conflictos-mineros-del-peru-ocm-diciembre-2016/>.

19 «Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú», Observatorio de Conflictos Mineros del Perú (OCM), diciembre de 2016, <https://fedepaz.org.pe/19-reporte-del-observatorio-de-conflictos-mineros-del-peru-ocm-diciembre-2016/>.

20 OCM, «Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú».

representante de la sociedad civil. Los dirigentes insisten en que como parte del proceso se identifique a los afectados y se inicie el saneamiento físico legal de las tierras²¹. Asimismo, el tema económico es un punto en la agenda de este conflicto minero; ya que este proyecto iba a generar una gran perspectiva económica generando puestos de trabajo y canon minero en la zona.

Conflictos sociales en defensa del medioambiente

Frente a los diversos casos de contaminación ambiental suscritos como consecuencia de las actividades extractivas, se han generado diversos conflictos sociales, particularmente entre el Estado y los pueblos o comunidades indígenas²².

Causas que dan origen a los conflictos mineros

Son numerosas las causas que pueden desencadenar un conflicto minero; se pueden considerar como las principales las siguientes:

- El temor a una posible afectación ambiental.
- La contaminación que se generaría al medioambiente.
- La falta de compromisos.
- La demanda de apoyo a la comunidad o desarrollo social.
- La práctica de actividad minera sin autorización —Minería Ilegal—.

Algunas de las causas de los conflictos mineros son detalladas por el Sociólogo Miguel Lévano²³:

- La afectación al medioambiente.
- La falta de verificación de la contaminación ambiental por parte de las autoridades.
- EL temor de la población local a afectaciones a su salud, tierras, ganados.
- El incumplimiento de compromisos por parte del Estado.

De manera específica, uno de los principales motivos o aspectos generadores de los conflictos mineros es la percepción de las comunidades locales sobre los escasos beneficios provenientes de la actividad minera. Estos conflictos generan reclamos, incluso considerados históricos, por parte de las comunidades rurales.

21 OCM, «Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú».

22 Milagros Chaska Alvarado, «Conflictos sociales y pueblos indígenas: defensa del derecho fundamental al medio ambiente», *Recursos naturales, derecho y conflictos sociales*, n.º 10 2018, <https://doi.org/10.51343/rfdcp.v4i10.9>.

23 «¿Por qué es el Perú el país con más conflictos mineros en América Latina?», Actualidad RT canal de noticias español, noviembre de 2017, <https://acortar.link/zO6KAT>.

El auge minero que experimenta el Perú puede estar exacerbando estas desigualdades, pese a que la ley peruana establece que la mitad de los ingresos por actividad minera deberán retornar a las zonas de extracción. En la práctica, las comunidades locales ven muy poco de este beneficio²⁴.

Como se puede advertir, la principal causa de los conflictos mineros se encuentra vinculada con aspectos de diferenciación social, los cuales a su vez están relacionados a los beneficios generados por la explotación minera, que se traduce en enfrentamientos sociales.

Compromisos en los convenios marco incumplidos por las empresas mineras del Corredor Minero del Sur Andino, 2015-2020

Entre las empresas mineras del Corredor Minero Sur Andino se encuentran Hudbay Perú SAC que opera en Chumbivilcas.

Hudbay se compromete a:

- Aportar hasta S/. 3.500.000,00 (tres millones quinientos mil y 00/100 Soles) para el financiamiento de los proyectos de inversión.
- Realizar desembolso directamente al contratista o contratistas (que podrán ser empresas comunales o multicomunales del distrito de Chamaca)...
- Propiciar el diálogo permanente.
- Cumplir con los más altos estándares de responsabilidad social y ambiental, así como las «Normas de Desempeño relativas a la Sostenibilidad Social y Ambiental»...
- Adoptar todas las medidas de prevención en protección de medioambiente o cumplir obligaciones de cierre que pudieran haberse originado como consecuencia del desarrollo de sus actividades.
- Respetar los derechos fundamentales de las personas.
- Promover la participación local en el cuidado ambiental.
- Responsabilidad y respeto del medioambiente, asumiendo cualquier daño colateral causado como producto de sus actividades, remediando las áreas afectadas por tales daños.
- Beneficiar a las comunidades campesinas del ámbito distrital de Chamaca mediante la ejecución de actividades, obras, proyectos u otros que acuerde implementar con la municipalidad.

24 «Conflictos Mineros en el Perú: Condición crítica», Oxfam, marzo de 2009, <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/conflictos-mineros-en-el-peru-condicion-critica>.

Por otro lado, la empresa minera Antapacay, que opera en Espinar, según el convenio marco N° 006-2022-GRSC-OEPPDI-OCOI se compromete a lo siguiente:

Antapacay, en calidad de FIDEICOMITENTE se compromete a realizar las gestiones necesarias a fin de enviar las instrucciones necesarias al FIDUCIARIO con el objeto de provisionar y lograr que se transfiera el presupuesto necesario para la elaboración del expediente técnico y ejecución del Proyecto del Hospital de Espinar.

Del mismo modo, la empresa minera Las Bambas, operada por MMG en el distrito de Challhuahuacho, firmó un contrato de servidumbre en las tierras de Fuerabamba. Sin embargo, no informó respecto a los perjuicios y afectación ambiental generados por el paso de los camiones y la generación de polvo. A esta situación se sumó la decisión del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, que declaró la carretera como vía nacional.

El tema central, se centra en la postura que toma la empresa en vinculación con la empresa minera; puesto que, no se advierte coherencia en relación a la firma del contrato de servidumbre y que el gobierno de turno adopte la decisión de declarar a la carretera como una vía nacional, vía que inicia en Apurímac, cruza la región Cusco y arriba a puerto Matarani; además de atravesar por donde tiene actividades las empresas Hudbay y Glencore²⁵.

Los casos mencionados evidencian más que un incumplimiento, una forma estratégica de actuación entre la empresa minera y el gobierno-Estado.

Relación del convenio marco con el acto jurídico

El convenio, desde una perspectiva general, viene a ser el «Pacto, acuerdo o contrato establecido entre dos o más personas o entidades, con la finalidad de regular una determinada situación o poner punto final a una controversia»²⁶. Desde una perspectiva jurídica, el convenio viene a ser «todo acuerdo de voluntad plurilateral que versa sobre una relación jurídica, sin importar que su contenido sea patrimonial o extrapatrimonial»²⁷.

En tal sentido, el convenio, desde su matiz patrimonial, estaría asociado o sería equiparable a un contrato, que se encuentra regulado en el artículo 1351 del Código Civil. Este define

25 «Gobierno declara en emergencia por cuarta vez al Corredor Minero del Cusco», Ojo Públicp, octubre de 2019, <https://ojo-publico.com/edicion-regional/gobierno-declara-emergencia-por-cuarta-vez-al-corredor-minero-sur>.

26 Real Academia Española, «Convenio», *Diccionario de la Lengua Española*, s. f., <https://dle.rae.es/convenio>.

27 Rafael Artieda, «Naturaleza jurídica de los convenios de accionistas», *Agnitio*. <https://agnitio.pe/articulo/naturaleza-juridica-de-los-convenios-de-accionistas/>.

contrato como «el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial»²⁸.

Ahora bien, el convenio desde su contenido extrapatrimonial estaría asociado al acto jurídico, esto es equiparable al artículo 140 del Código Civil:

El acto jurídico es la manifestación de voluntad destinada a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas. Para su validez se requiere: 1) Plena capacidad de ejercicio, salvo las restricciones contempladas en la ley. 2 objeto física y jurídicamente posible; 3) Fin lícito; 4) Observancia de la forma prescrita bajo sanción de nulidad²⁹.

En tal sentido, un convenio marco, según el contenido patrimonial o extrapatrimonial, puede ser equiparable a un acto jurídico o a un contrato; lo cual le permite tener validez legal, es decir, puede ser exigible legalmente.

Al respecto, la doctrina nacional peruana no ha realizado mayor pronunciamiento, ello se debería a que no hay mayor controversia respecto de su valor legal. No obstante, y como se ha expuesto en el anterior ítem, el convenio marco representa una fuente de obligaciones, y al no estar debidamente regulado como tal, estaríamos frente a un contrato atípico, que se aplica con cierta frecuencia por parte de las empresas mineras en su intención de vincularse con la sociedad.

Ahora, corresponde tener precisión en relación con los contratos típicos o nominados y atípicos e innominados.

Los contratos nominados o típicos son aquellos que poseen un nombre o denominación que permite su identificación y, de manera correlativa, diferenciarlos de otros; nombre o denominación que es comúnmente aceptado y que precisamente por ello, en algunos casos (cuando el contrato es tipificado) es recogido por la ley dado su empleo constante y generalizado³⁰.

Por su parte, los contratos innominados o atípicos son aquellos que carecen de un nombre o denominación específica y socialmente aceptada. Sin embargo, el término «innominado» trasciende una simple ausencia de nombre, por cuanto dicha ausencia no es, sino evidencia de que las respectivas reglas contractuales carecen de aceptación difundida. De manera que estamos ante los contratos que crean las partes de acuerdo con sus propias necesidades y para regular determinada situación en ejercicio de lo que se conoce como «libertad contractual».

Por lo tanto, el contrato nominado o típico encuentra regulación expresa en un cuerpo normativo, que por lo general viene a ser el Código Civil; a diferencia del contrato innominado

28 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, «Texto único ordenado del Código Procesal Civil», 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01164.pdf>.

29 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, «Texto único ordenado del Código Procesal Civil».

30 Marco Ortega, «Contratos nominados e innominados, típicos y atípicos, y su relación con las normas legales», *Ius et Praxis* 32, n°32 (2001):97-110 2001, <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2001.n032.3636>.

o atípico, que no cuenta con denominación específica y por ello, responde a la creación de las partes en atención al principio de libertad contractual.

La función del Estado en la gestión de los conflictos mineros y las «mesas de diálogo»

Entendidas como mecanismo de participación y concertación ciudadana, las mesas de diálogo ante conflictos mineros han aparecido en los años recientes para hacer frente a las preocupaciones y aspiraciones en torno a la minería y el desarrollo, a través de un proceso de compromiso directo y de diálogo entre las compañías, las comunidades y los gobiernos locales³¹.

Desde una perspectiva legislativa, corresponde remitirse al Decreto Supremo N° 010-2010-PCM, que creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, órgano técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de ministros que promueve que el Estado deba ser el encargado de convocar al diálogo:

Artículo 50.A.- La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales es el órgano especializado que depende jerárquicamente del presidente del Consejo de ministros, encargado de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión de conflictos sociales³².

Las mesas de diálogo se realizan con la intención de promover espacios y concertación; en ese sentido se ha pronunciado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: «La mesa de diálogo con dirigentes directivos de la mina Las Bambas y la Comisión de Alto Nivel Ministerial para promover espacios de concertación entre las comunidades y las mineras Las Bambas»³³.

La realización de las mesas de diálogo convoca a diferentes actores de la sociedad civil, autoridades, especialistas y las partes interesadas; muchas veces es el Poder Ejecutivo quien se encarga de organizar estas mesas de diálogo; por citar un ejemplo se tiene que:

Tras casi 60 días de paralización de las operaciones en Las Bambas [...] El ejecutivo ha organizado los preparativos para desarrollar la mesa de diálogo entre la empresa minera y los representantes de las comunidades campesinas Nueva Fuerabamba, Huancuire, Pumamarca, Choaquere, Chila y Chucuito.

31 «Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú», Banco mundial, s. f., <https://acortar.link/LSg5KT>.

32 Presidencia del Consejo de ministros, «Decreto Supremo N.º 010-2010-PCM», enero del 2010. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/266081-010-2010-pcm>.

33 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, «Mesa de diálogo con dirigentes, directivos de la mina Las Bambas y la Comisión de Alto Nivel Ministerial para promover espacios de concertación entre las comunidades y la minera Las Bambas», junio de 2022.

Como se recuerda, el Gobierno ha sostenido, hasta la fecha, 12 reuniones con las comunidades desde el pasado 14 de abril, que estalló el conflicto. Cabe mencionar, así mismo, que antes de, Las Bambas suscribió con las seis comunidades 26 acuerdos de los cuales 271 fueron ejecutados (52%), 134 se encuentran en ejecución (25%) y 121 están programados (23%)³⁴.

Del texto citado, se advierte que es el Ejecutivo quien también se encarga de realizar las mesas de diálogo, con una Comisión de Alto Nivel Ministerial, liderado por el Ministerio de Energía y Minas. En el presente caso, estuvieron los titulares de Justicia y Derechos Humanos, el titular del Ministerio del Ambiente, así como, la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Desde una perspectiva estatal y política, la mesa de diálogo viene a ser «Un instrumento estratégico para institucionalizar el diálogo que permite negociar salidas a los conflictos sociales desencadenados en el periodo y acercar el Estado a la población»³⁵.

Métodos

La presente investigación se ajusta a un método sociológico y funcional, ya que se tiene como objeto la realidad social, en tanto se vincula el orden jurídico abstracto y el orden social concreto, siendo la norma jurídica el objeto de estudio³⁶. Corresponde precisar que la investigación recurre al método de investigación sociológico³⁷, porque se estudia cierto sector o grupo social (comunidades campesinas) y cómo es que estas afrontan problemas de orden social y jurídico frente a la actividad minera.

Por otro lado, se ha empleado un método funcional³⁸, puesto que se relacionan diferentes causas funcionalmente equivalentes que producen los conflictos sociales, entre las que se encuentran el incumplimiento de obligaciones contenidas en el convenio marco en el Corredor Sur Minero. En ese entender, en este estudio se estudia el valor normativo del convenio marco (orden jurídico abstracto) y los conflictos socioambientales producidos como consecuencia de la actividad minera (orden social concreto).

Por lo tanto, el enfoque de investigación es cualitativo, de nivel teórico básico, ya que su objetivo es aportar información teórica que arriba a una propuesta normativa, sin que ello implique su aplicación. Respecto a la técnica de investigación, se utilizó el análisis docu-

34 Eva Cruz, «Las Bambas: En jornada crucial se realiza mesa de diálogo entre minera y comunidades», junio de 2022, <https://www.rumbominero.com/peru/las-bambas-jornada-crucial-mesa-dialogo-minera-y-comunidades/>.

35 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), «Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales», 2014, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198280/WILLAQNIKI_25.pdf.

36 Carlos Ramos, *Cómo hacer una tesis de Derecho y no envejecer en el intento* (Lima: Grijley, 2018).

37 José Velásquez y Luis Alarcón, «La investigación sociológica en la Universidad de Oriente: Una aproximación teórica-empírica», *Espacio Abierto* 12, n°2 (2003), <https://www.redalyc.org/pdf/122/12212203.pdf>.

38 Aldo Lara-Mendoza y Claudia López-Miranda, «La observación de segundo orden y el método funcional, una mirada de gran angular en sociología», *Política, Globalidad y Ciudadanía* 3, n.º5 (2017), <https://www.redalyc.org/journal/6558/655868327006/html/>.

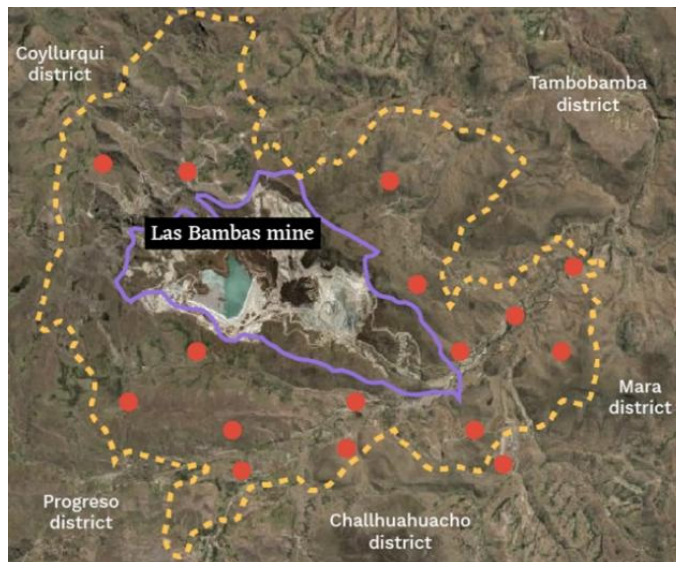
mental³⁹, utilizando la información de documentos escritos relacionados con los conflictos mineros, convenios marco; recopilación de artículos científicos de revistas y libros que abordan el tema de los conflictos mineros, el acto jurídico y los contratos; así como la legislación nacional, principalmente la Constitución, Ley General de Minería y el Código Civil Peruano.

Proyectos mineros y poblaciones involucradas en el Corredor Sur Andino

Mina Las Bambas

Se ubica en la región Apurímac, abarcando los distritos de Challhuahuacho, Tambobamba, Coyllurqui, Mara y Progreso. Respecto a las comunidades involucradas, abarca las comunidades campesinas de Fuerabamba, Chila, Choaquere, Chuicuni, Huancuire y Pumarca. Asimismo, la Región Apurímac tiene 405.759 habitantes, representando el 1,4 % de la población total del país, de los cuales el 35,1 % representa la población urbana y el 64,9 % la población rural, con una incidencia de pobreza del 24,7 %, dentro de ellas los distritos y comunidades mencionadas, cuyo idioma principal es el quechua⁴⁰.

Figura 3. Mapa Geográfico – Mina Las Bambas en la Región Apurímac



Fuente: «Las Bambas», Portal Central, acceso el 15 de mayo de 2025, <https://portalcentral.pe/tag/las-bambas/>.

39 María Dulzaides y Ana Molina, «Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso», *ACI-MED* 12, n.º2 (2004), http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011.

40 «Población del departamento de Apurímac totalizó 405 mil 759 personas al 2017», Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2017, <https://censo2017.inei.gob.pe/poblacion-del-departamento-de-apurimac-totalizo-405-mil-759-personas-al-2017/>.

Mina Constancia

Esta se ubica en la región Cusco, abarca los distritos de Chamaca y Livitaca de la Provincia de Chumbivilcas e involucra las comunidades de Chilloroya y Uchocarcco. Así mismo, la provincia de Chumbivilcas tiene 69.763 habitantes, con una incidencia de pobreza del 85,7 %, con 79 comunidades rurales, dentro de ellas las comunidades involucradas en el corredor minero, donde el idioma principal es el quechua⁴¹.

Mina Antapaccay

Ubicada en la región Cusco, abarca la provincia y distrito de Espinar, así mismo, involucra las comunidades de Huini Coroccohuaycco y Pacopata. La provincia de Espinar tiene 62.069 habitantes, con una incidencia de pobreza del 30 %. 84 comunidades son campesinas, dentro de ellas las comunidades involucradas en el corredor minero, cuyo idioma principal es el quechua⁴².

Figura 4. Mapa Geográfico – Mina Constancia y Antapaccay en la Región Cusco



Fuente: «Proyectos mineros», Minería y Responsabilidad Social, 2012, <https://perumineria.wordpress.com/2012/08/19/minera-hudbay-confirma-inversion-de-us-1500-millones-en-cusco-chumbivilcas/untitled/>.

41 «Mapa de pobreza monetaria, provincial y distrital 2018», Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2018, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf.

42 INEI, «Mapa de pobreza monetaria, provincial y distrital 2018».

Resultados

Fundamentos jurídicos para la regulación del convenio marco minero

Teniendo en consideración que la Constitución peruana protege los derechos colectivos o difusos, cuya afectación puede generar problemas sociales, como los que se presentan entre las partes firmantes del convenio marco, es necesario que dicho convenio se regule como un contrato típico.

El convenio marco, al ser una fuente de obligaciones, puede generar desde la perspectiva del Derecho de las Obligaciones, deberes de hacer, no hacer y de dar; en tal sentido, cuando se aplica en la práctica de la actividad minera se generan obligaciones entre la empresa minera, de una parte, y la comunidad campesina, por la otra.

En esta relación obligacional suelen presentarse problemas sociales, que se generan como consecuencia del incumplimiento de los convenios marco por parte de la empresa minera, la cual, tiene la seguridad de llegar al procedimiento de negociación, al haber suscrito documentos complementarios al convenio marco, mediante los cuales las partes renuncian recurrir a la vía judicial.

Por otro lado, aunque el convenio responde a la voluntad de las partes, debe tenerse en cuenta que surge de la práctica de la actividad minera y se vincula a derechos difusos reconocidos tanto a nivel constitucional como en el artículo 82 del Código Procesal Civil. Este convenio tiene una trascendencia e importancia en la economía del país, de manera que su regulación como contrato típico representaría un paso importante a nivel jurídico y social. De este modo, se contaría con legislaciones claras y precisas para los principales actores, como son los representantes de la sociedad (pobladores de comunidades campesinas).

Además, Según Hermes Zanetti, quien a su vez cita a Kazuo Watanabe, la distinción entre los intereses colectivos *stricto sensu* y los intereses difusos radica en la posibilidad de identificar a los titulares legítimos y en la unidad entre ellos antes de que ocurra el daño⁴³. Esta característica está presente en los intereses colectivos, pero no en los difusos. De ello se deduce que cuando un bien pertenece a un número arbitrario e indeterminado de personas, se trata de un interés difuso. La falta de un lazo formal entre los miembros de la comunidad afectada, así como la existencia de un vínculo basado únicamente en una realidad común, genera una situación de indeterminación que pone en peligro o contraviene los intereses difusos de la comunidad.

Cabe mencionar que el medioambiente donde viven, las tradiciones o las costumbres que se practican en estas zonas hacen posible la retracción de las comunidades frente a las grandes inversiones que el Estado permite para los fines pertinentes. Por esta misma razón la presente

43 Manuel de Lama-Laura, «El ius resistitiae frente al deber de obediencia. Una visión sustantiva y procesal» (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014), <https://tesis.pucp.eu.pe/items/4dfc33ec-8d6c-443a-b7ed-7b28fac60066>.

investigación plantea que se debería hacer un análisis exhaustivo del *modus vivendi* de las comunidades campesinas aledañas antes, durante y después de la realización de las exploraciones o explotaciones mineras respetando los derechos difusos.

Además, existe una conexión entre este conjunto de individuos ambiguos debido a circunstancias de hecho generales, contingentes, involuntarias y cambiantes. Por lo tanto, las circunstancias más frecuentes en las que se manifiesta el interés difuso están relacionadas con el entorno ambiental, en este caso el Corredor Minero Sur Andino, donde las personas viven en la misma zona y experimentan las consecuencias de los impactos negativos de las decisiones cambiantes por parte del Estado peruano.

Valor normativo del convenio marco en el Perú

De acuerdo con la actual legislación peruana, los convenios marco minero tienen valor normativo, el cual se desprende de un análisis jurídico que remite a las fuentes de las obligaciones. Sin embargo, se trata de un contrato atípico, lo cual permite precisar que no se cuenta con legislación específica que la regule ni reglamente, desde su celebración hasta su cumplimiento. Sumado a ello, estos convenios siempre están acompañados de lineamientos y procedimientos de negociación, propuestos por la empresa minera. De remitirnos a su significado, como lo ha definido la Real Academia Española, este término se refiere a un «acuerdo vinculante entre los representantes de los trabajadores y los empresarios de un sector o empresa determinada, que regula las condiciones laborales»; es decir, tiene una connotación laboral, por una parte. No obstante, también tiene una connotación civil, al ser una fuente de obligaciones y como tal, al no estar reconocido legalmente, se considera un contrato atípico.

Relación de los convenios marco con los conflictos socioambientales producidos en el Corredor Minero del Sur Andino (2015 al 2020)

Existe una relación de dependencia debido a que los convenios marco, al contener una serie de compromisos por parte de la empresa minera, generan expectativas en los representantes y en la población de los lugares de influencia minera. El incumplimiento de algunos de estos compromisos, de manera oportuna o en la forma debida, así como posibles renegociaciones, son los que originan los reclamos y protestas de los pobladores, siendo ésta la principal causa para el surgimiento de conflictos sociales en el Corredor Minero del Sur Andino.

Uno de los principales ejemplos es el problema latente que existe en el territorio de Espinar por el agua contaminada, producto de la actividad minera. Ello es una muestra de cómo algunas empresas mineras no cumplen los acuerdos de convenio marco y con el pasar del tiempo o recurriendo a una mesa de diálogo, encuentran salidas que resultan viables y positivas para la empresa, pero en perjuicio del medioambiente (derecho difuso) y con ello, en detrimento de la población. De esta manera, se aprecia la relación entre el convenio marco por el cual la empresa minera asume compromisos como es el de proteger el medioambiente, sin embargo,

su incumplimiento ha generado conflictos socioambientales, cuya trascendencia ha perjudicado a Espinar.

Función que cumplen las mesas de diálogo ante el incumplimiento de los convenios marco por parte de las empresas mineras el Corredor Minero del Sur Andino

Según lo precisado en la presente investigación, las mesas de diálogo cumplen una función de promoción del diálogo, con la participación de autoridades y actores sociales. Los representantes del Estado, que abarcan los diferentes niveles de gobierno, desde el presidente de la república, hasta el alcalde distrital, pueden tener participación en las mesas de diálogo.

La premisa que hay que considerar es que su presencia como autoridad transmite a la población la seriedad del caso y la intención con que se aborda el conflicto que convoca la mesa de diálogo. Específicamente, en los casos producidos en el Corredor Minero del Sur Andino, las mesas de diálogo han facilitado la convocatoria y promoción de los acuerdos y soluciones que aborde el problema del incumplimiento de los convenios marco.

La convocatoria se realizó mediante Resolución Ministerial o en algunos casos sin ella. Se establecieron reglamentos para el desarrollo de la mesa de diálogo, cuando se emite la resolución ministerial; lo que otorga seguridad y refleja interés por el tema, según la percepción de la población. Además, las mesas de diálogo suelen presentar propuestas de solución al problema que da origen al conflicto social. Ocasionalmente asumen compromisos, pero principalmente solo para garantizar la funcionalidad de la empresa.

Principales conflictos que se han presentado en el Corredor Minero del Sur Andino de 2015 a 2020 por incumplimiento de convenios marco

Como se ha detallado inicialmente, los principales conflictos sociales han sido con la minera Las Bambas, debido a la modificación de proyecto minero hasta en cinco oportunidades, entre ellos, se modificó el Estudio de Impacto Ambiental. Asimismo, las comunidades exigían el pago por el uso de carreteras que se construyeron en sus terrenos, pues estas vías se consideraron como de dominio público.

De otro lado, en Chumbivilcas, la empresa Hudbay, redujo repentinamente la mano de obra, ya que inicialmente en la etapa de exploración se requería mayor mano de obra, y luego en la etapa de explotación se ha visto reducida, ocasionando despidos y desempleo en los trabajadores, con quienes inicialmente se había acordado generar empleos estables para los residentes de los distritos y comunidades que abarca la minería Constancia en Chumbivilcas.

De igual manera, corresponde precisar que algunos conflictos sociales se presentan por exigencias continuas de algunos pobladores de las comunidades, quienes perciben cualquier acontecimiento como una oportunidad para obtener ingresos de lo que las empresas le pudieran dar.

Principales compromisos de los convenios marco que han sido incumplidos por las empresas mineras del Corredor Minero del Sur Andino desde 2015 a 2020

Considerando que el convenio marco que celebrado entre las empresas mineras y los representantes de las comunidades ubicados en lugares de incidencia minera —con la intervención de ciertas autoridades— comprende diferentes rubros, es posible identificar las principales obligaciones o compromisos referidos a diferentes ejes temáticos:

- Eje Social: educación, salud, vivienda.
- Eje Económico: trabajo, comercio, servicios, transporte.
- Eje Ambiental: saneamiento básico, manejo de residuos sólidos, cuidado y vigilancia ambiental y forestal.
- Eje institucional: participación ciudadana.

Estos vienen a ser los principales ejes, en torno a los cuales giran las obligaciones que asumen, principalmente las empresas mineras.

La función de las mesas de diálogo ante el incumplimiento de los convenios marco por parte de las empresas mineras el Corredor Minero del Sur Andino

Atendiendo al contenido de los convenios marco, en los que se establece una cláusula de solución de controversias, los convenios coinciden en precisar que el trato será directo entre las partes; el cual se materializa en las mesas de diálogo. De manera que, estas mesas, tienen como función abordar los conflictos, problemas e incumplimientos por las partes del convenio.

Es decir, que se realizará una negociación, la misma que se define en una agenda y se desarrolla por etapas, siendo la primera la de arribar a un preacuerdo, el cual se registrará en libros de preacuerdos y luego se someterá a la consideración de las bases para finalmente asentar en el cuaderno de negociación. Finalmente, es de precisar que las mesas de diálogo responden a una forma de gestionar los conflictos sociales, en atención al Decreto Supremo N° 010-2010-PCM que creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.

Función que han cumplido los representantes de las entidades del Estado en las mesas de diálogo

La función que han cumplido los representantes de las entidades del Estado se remite a lo que el convenio marco les permite, esto es, ser parte de la mesa de diálogo como actores primarios, secundarios o terciarios. Por ejemplo, intervienen ministros, viceministros, representante de la Fiscalía, del Defensor del Pueblo, la Policía Nacional, autoridades municipales,

entre otros, como terceros veedores o facilitadores de la instalación y el diálogo en la mesa respectiva. Al encontrarse en un espacio de negociación, las funciones a cumplir se remiten a facilitar el diálogo.

El convenio marco considerado desde el punto de vista jurídico como una salida eficiente y eficaz a los conflictos socioambientales

Desde una perspectiva legislativa, el sustento legal del convenio marco sería el principio de libertad contractual, reconocido a nivel constitucional. En ese entender, el convenio marco, es un contrato, o como lo precisaría Lafaille, una convención, a partir del cual se crea una relación jurídica de contenido patrimonial. Con el convenio marco se asumen compromisos entre las empresas mineras y los pobladores de ciertas comunidades; también se pueden celebrar de manera interinstitucional, tal es el caso de los convenios celebrados entre la empresa minera y la policía, entre la empresa minera y la Dirección de Salud de determinada región, y entre la empresa minera y Proinversión.

Desde un punto de vista jurídico, el convenio marco, sí puede ser considerado como una salida eficiente y eficaz a los conflictos socioambientales, siempre y cuando se le dote de rigor jurídico, y se considere como un contrato atípico, pero complementariamente se debe evitar suscribir los lineamientos o procedimientos de negociación, pues con ello, las partes renuncian a hacer exigible el convenio marco en instancia judicial. Ello, dado a que se ha advertido que, en los convenios, por ejemplo, el suscrito con la empresa minera Hudbay cuenta con una cláusula de sometimiento a la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales del distrito judicial de Cusco, Perú, pero que no llegará a proceso por existir pacto de negociación.

Discusión y conclusiones

Los fundamentos jurídicos para la regulación del convenio marco minero son de orden constitucional y civil: i) Los convenio marco son fuente de obligaciones, y al no contar con legislación específica al respecto, esta se encuentra frente a un contrato atípico. ii) Los temas que son materia de acuerdo en el convenio marco, suelen comprender compromisos vinculados a derechos colectivos o difusos, previstos a nivel constitucional y en el artículo 82 del Código Procesal Civil. iii) El empleo y práctica de estos convenios marco encuentran su origen en la actividad minera, la misma que tiene trascendencia e impacto socioeconómico a nivel nacional.

Actualmente los convenios marco tienen valor normativo, resultante de un análisis jurídico que remite a las fuentes de las obligaciones; sin embargo, se está frente a un contrato atípico. De manera que no existe legislación específica que la regule ni reglamente desde su celebración hasta su cumplimiento. A ello se suma que siempre van acompañados de lineamientos y procedimientos de negociación.

La relación de los convenios marco con los conflictos socioambientales producidos en el Corredor Minero del Sur Andino (2015 al 2020) es de dependencia, porque el incumplimiento de alguno de los rubros o ejes en el contenido del convenio marco da origen a los conflictos sociales, que se manifiestan mediante protestas sociales. Los principales conflictos mineros por incumplimiento de convenios marco se han presentado en el Corredor Minero del Sur Andino. De 2015 a 2020 fueron cinco, entre ellos se pueden resaltar tres, asociados a la contaminación del agua en Espinar, la petición de bono por pandemia en el mismo lugar y conflicto en Las Bambas por contaminación ambiental en la ruta de transporte de minerales.

Los principales compromisos de los convenios marco que han sido incumplidos por las empresas mineras del Corredor Minero del Sur Andino, de 2015 a 2020, son de tipo social, orientados a construcción de ambientes para ser utilizados por el sector salud, educación y la propia población; brindar capacitación y orientación de actividades técnicas, agrarias o ganaderas; también de tipo ambiental, orientados a procurar la protección del medioambiente.

La función de las mesas de diálogo ante el incumplimiento de los convenios marco por parte de las empresas mineras del Corredor Minero del Sur Andino viene a ser un espacio de trato directo entre las partes del convenio marco y ciertas autoridades estatales, que participan debido a la magnitud del problema social que se presenta. La función que han cumplido los representantes de las entidades del Estado en las mesas de diálogo son la de facilitadores del diálogo, sin mayor incidencia positiva para la población del lugar; por el contrario, en defensa de la inversión privada, ya que al encontrarse en una negociación se remiten a esta.

Por último, el convenio marco, desde el punto de vista jurídico, representa una salida eficiente y eficaz a los conflictos socioambientales, pero en favor de la inversión privada y no tanto para la población que en ocasiones realiza excesivas exigencias económicas.

Referencias

- Actualidad RT canal de noticias español. «¿Por qué es el Perú el país con más conflictos mineros en América Latina?». 14 de noviembre de 2017. <https://acortar.link/zO6KAT>.
- Alvarado, Milagros Chaska. «Conflictos sociales y pueblos indígenas: defensa del derecho fundamental al medio ambiente». *Recursos naturales, derecho y conflictos sociales* 4, n.º 1 (2018). <https://doi.org/10.51343/rfdcp.v4i10.9>.
- Antapacay. «Convenio marco de colaboración interinstitucional entre compañía minera Antapacay S.A. y la agencia de promoción de la inversión privada- Proinversión». 2019. <https://acortar.link/VJGH4s>.
- Artieda, Rafael. «Naturaleza jurídica de los convenios de accionistas». *Agnitio*, 2020. <https://agnitio.pe/articulo/naturaleza-juridica-de-los-convenios-de-accionistas/>.

- Banco Mundial. «Construyendo desde el conflicto: las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú». S. f. <https://acortar.link/LSg5KT>.
- CooperAccion. «El corredor minero del sur vuelve a ser foco de conflictos», 2022. Acceso el 15 de mayo de 2025. <https://cooperaccion.org.pe/el-corredor-minero-del-sur-vuelve-a-ser-foco-de-conflictos/>.
- Cruz, Eva. «Las Bambas: En jornada crucial se realiza mesa de diálogo entre minera y comunidades». 9 de junio de 2022. <https://www.rumbominero.com/peru/las-bambas-jornada-crucial-mesa-dialogo-minera-y-comunidades/>.
- Dammert, Alfredo. «Importancia del sector Minero para el Perú». *Journal Of Economic Finance & Internacional Business* 4, n° 1 (2020): 1-7. <https://revistas.usil.edu.pe/index.php/jefib/article/download/841/1157>.
- Defensoría del Pueblo. «Registramos 184 conflictos sociales al mes de diciembre 2019». 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/la-defensoria-del-pueblo-registro-184-conflictos-sociales-al-mes-de-diciembre-2019/>.
- _____. «Reporte de conflictos sociales n.º 210». 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-210-agosto-2021.pdf>.
- _____. «Reporte Mensual de Conflictos Sociales n.º 219 – mayo 2022». 07 de junio del 2022. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reportes-de-conflictos-sociales-n-219-mayo-2022/>.
- De Lama-Laura, Manuel. «El Ius Resistentiae frente al deber de obediencia. Una visión sustantiva y procesal». Tesis de maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2014. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/4dfc33ec-8d6c-443a-b7ed-7b28fac60066>.
- Dulzaides, María y Ana Molina. «Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso». *ACIMED* 12, n.º2 (2004). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011.
- Flores, Carlos. «¿Mesas de cumplimiento? Breve historia y lecciones del diálogo en Cotabambas». *Ideele*, n.º 285 (2020). <https://revistaideele.com/ideele/content/%C2%BFmesas-de-cumplimientos-breve-historia-y-lecciones-del-di%C3%A1logo-en-cotabambas>.
- Huaylla, M. «Factores que favorecen o limitan la implementación efectiva del «Convenio Marco- Social y Ambiental» para el desarrollo local, entre la Empresa Minera Glencore Xstrata Copper- Antapaccay y la Municipalidad Provincial de Espinar, en la Provincia de Espinar. Propuesta de estrategias». Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018.

- Iberley. «Causas de incumplimiento de las obligaciones». 21 de enero del 2016. <https://www.iberley.es/temas/causas-incumplimiento-obligaciones-59914>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. «Población del departamento de Apurímac totalizó 405 mil 759 personas al 2017». 2017. <https://censo2017.inei.gob.pe/poblacion-del-departamento-de-apurimac-totalizo-405-mil-759-personas-al-2017/>.
- _____. «Mapa de pobreza monetaria, provincial y distrital 2018», 2018. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf.
- Lara-Mendoza, Aldo y Claudia López-Miranda. «La observación de segundo orden y el método funcional, una mirada de gran angular en sociología». *Política, Globalidad y Ciudadanía* 3, n.º5 (2017): 15-32. <https://www.redalyc.org/journal/6558/655868327006/html/>.
- Minería y Responsabilidad Social. «Proyectos mineros». 2012. <https://perumineria.wordpress.com/2012/08/19/minera-hudbay-confirma-inversion-de-us-1500-millones-en-cusco-chumbivilcas/untitled/>.
- Ministerio de Energía y Minas. «Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (LEY N° 25998)», 1993. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/89E200B65DCF6DE9052578C30077AC47/\\$FILE/DS_014-92-EM.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/89E200B65DCF6DE9052578C30077AC47/$FILE/DS_014-92-EM.pdf).
- _____. «El proceso de formalización minera integral en Perú», 2023. Acceso el 15 de mayo de 2025. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/3.-_peru.pdf.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú. «Código Civil (Decreto Legislativo N° 295)», 1984. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3621140/C%C3%93DIGO%20CIVIL.pdf.pdf?v=1663014332>.
- _____. «Texto único ordenado del código procesal civil (resolución ministerial N° 10-93-JUS)», 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01164.pdf>.
- _____. «Mesa de diálogo con dirigentes, directivos de la mina Las Bambas y la Comisión de Alto Nivel Ministerial para promover espacios de concertación entre las comunidades y la minera Las Bambas». 9 de junio de 2022.
- Narrea, Omar. «La minería como motor de desarrollo económico para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible». *Consortio de Investigación Económica y Social-CIES*, 2018. https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/agenda_2030_la_mineria_como_motor_de_desarrollo_economico_para_el_cumplimiento_de_los_ods_89_12_y_17.pdf.
- Noejovich, Héctor Omar. «La Política Minera del Virrey Toledo un ensayo económico». *Revista PUCP* 21, n.º41 (1998):185-214. <https://doi.org/10.18800/economia.199801.005>.

- Observatorio de Conflictos Mineros del Perú (OCM). «Informe del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú». Diciembre de 2016. <https://fedepaz.org.pe/19-reporte-del-observatorio-de-conflictos-mineros-del-peru-ocm-diciembre-2016/>.
- _____. «Reporte del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú». Diciembre de 2016. <https://fedepaz.org.pe/19-reporte-del-observatorio-de-conflictos-mineros-del-peru-ocm-diciembre-2016/>.
- Ojo Público. «Gobierno declara en emergencia por cuarta vez al corredor minero del Cusco». 16 de octubre de 2019. <https://ojo-publico.com/edicion-regional/gobierno-declara-emergencia-por-cuarta-vez-al-corredor-minero-sur>.
- Ortega, M. A. «Contratos nominados e innominados, típicos y atípicos, y su relación con las normas legales». *Ius et Praxis* 32, n° 32 (2001): 97-110. <https://doi.org/10.26439/iuse-tp Praxis2001.n032.3636>.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. «Responsabilidad Social: Convenio Marco Espinar». Antapacay, 2014. https://www.osinergmin.gob.pe/empresas/electricidad/Paginas/ICongresoGFE/pdf/2014OSI_1CRS_D202_ANTAPACAY_PDPVZ.pdf.
- _____. «La Industria de la Minería en el Perú. 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país». 2017. https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro-documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Osinergmin-Industria-Mineria-Peru-20anos.pdf
- Oújo, Miguel. «La Minería Colonial en el Virreinato de Perú como ejemplo de actividad extractiva: La mita y sus efectos en la actualidad». 2018. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.14397.72166>.
- Oxfam. «Conflictos Mineros en el Perú: Condición crítica», 1 de marzo de 2009. <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/conflictos-mineros-en-el-peru-condicion-critica>.
- Presidencia del Consejo de ministros. «Decreto Supremo N.º 010-2010-PCM». 18 de enero de 2010. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/266081-010-2010-pcm>.
- Portal Central. «Las Bambas». Acceso el 15 de mayo de 2025. <https://portalcentral.pe/tag/las-bambas/>.
- Ramos, Carlos. *Cómo hacer una tesis de Derecho y no envejecer en el intento*. Lima: Grijley, 2007.
- Real Academia Española. «Estado». *Diccionario de la lengua española*. s. f. <https://dle.rae.es/estado>.

_____. «Incumplimiento». *Diccionario de la lengua española*. s. f. <https://dle.rae.es/incumplimiento>.

_____. «Convenio». *Diccionario de la lengua española*. s. f. <https://dle.rae.es/convenio>.

Tumialán, Pedro Hugo. «Compendio de Yacimientos Minerales del Perú». *Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)*, 2003. <https://repositorio.ingemmet.gob.pe/handle/20.500.12544/202>.

Velásquez, José y Luis Alarcón. «La investigación sociológica en la Universidad de Oriente: Una aproximación teórica-empírica». *Espacio Abierto* 12, n.º 2 (2003):231-257. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12212203.pdf>.