

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno

Mención en Gobierno y Territorio

Descentralización y conflictos socioambientales en defensa del agua
Análisis comparativo de Azuay (Ecuador) y Cajamarca (Perú) mediante rastreo de procesos

Fiorella del Rocío Becerril Mercado

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2025



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Fiorella del Rocio Becerril Mercado, autora de la tesis intitulada “Descentralización y conflictos socioambientales en defensa del agua: Análisis comparativo de Azuay (Ecuador) y Cajamarca (Perú) mediante rastreo de procesos”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gobierno, Mención en Estudios sobre el Estado, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

9 de mayo de 2025

Firma: _____

Resumen

Esta investigación analiza la interacción entre los conflictos socioambientales por la defensa del agua y el proceso de descentralización estatal, mediante un análisis comparativo de Azuay (Ecuador) y Cajamarca (Perú) entre 2010 y 2021, con rastreo de procesos. La similitud clave radica en la amenaza extractiva minera sobre fuentes de agua vitales para las comunidades. Desde un enfoque neoinstitucionalista, se examina cómo estructuras descentralizadas, movilización social y actores institucionales generaron respuestas diferenciadas ante este factor común. La comparación considera capacidad institucional, autonomía política subnacional y el marco normativo de participación ciudadana en decisiones sobre recursos naturales, elementos que, pese al origen similar del conflicto, llevaron a resultados divergentes en la implementación efectiva de mecanismos participativos. En Azuay, la consulta popular formal institucionalizó el conflicto y solucionó demandas ciudadanas, fortaleciendo la gobernanza subnacional y la legitimidad local en la gestión de recursos naturales. En Cajamarca, la falta de implementación efectiva de la consulta y la dependencia de la resistencia informal revelaron debilidad institucional y limitaciones en la autonomía y respuesta regional ante tensiones socioambientales. Se concluye que la efectividad de la gobernanza subnacional frente a conflictos socioambientales está estrechamente vinculada al diseño institucional y a la calidad de la descentralización política y administrativa. Se evidencia que una descentralización efectiva requiere una alta capacidad institucional a nivel local para implementar mecanismos participativos vinculantes y garantizar su legitimidad. Asimismo, se deduce que la movilización social desempeña un rol crucial, pudiendo complementar o incluso sustituir parcialmente las deficiencias institucionales; sin embargo, la sostenibilidad de soluciones efectivas y duraderas depende en gran medida del respaldo institucional y normativo que reciba esta movilización para traducirse en cambios concretos en la gobernanza territorial.

Palabras clave: descentralización, conflictos sociales, comparación subnacional, defensa del agua, rastreo por procesos

Agradecimientos

En memoria de mi querida abuelita María Consuelo Medina de la Roca, quien cumpliría cien años este año y cuyo fallecimiento durante la elaboración de esta investigación dejó un vacío imborrable. Siendo una de las primeras mujeres de mi familia en hacer una tesis, deja un legado de esfuerzo y dedicación que siempre admiraré. Mi eterno agradecimiento a ella.

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero Fundamentos teóricos y conceptuales.....	19
1. Estatalidad y autonomía subnacional	19
2. Descentralización.....	23
3. Gobernanza y gestión de los recursos hídricos.....	26
4. Conflictos socioambientales y extractivismo	30
5. Participación ciudadana y consulta previa.....	33
Capítulo segundo Procesos de descentralización en Ecuador y Perú.....	39
1. Evolución histórica y marco legal de la descentralización en Ecuador.....	39
2. Evolución histórica y marco legal de la descentralización en Perú.....	42
3. Análisis comparativo de las trayectorias de descentralización en Ecuador y Perú	45
4. Capacidades de los gobiernos subnacionales: Gobiernos Autónomos	
Descentralizados de Ecuador y Gobiernos Regionales de Perú.....	52
5. Gestión descentralizada de recursos naturales y conflictos previos	55
Capítulo tercero Análisis de y entre los casos de Azuay y Cajamarca	59
1. Descripción del caso de Azuay	59
1.1 Interpretación del Artículo 104 de la Constitución en este contexto.....	61
1.2 Acciones específicas del GAD de Cuenca para viabilizar la consulta	63
1.3 Superación de los argumentos en contra ante la Corte Constitucional.....	66
1.4 Organización de la campaña por el ‘Sí’ en la consulta popular.....	68
2. Descripción del caso de Cajamarca	70
2.1 Invalidación de la Ordenanza Regional 036: el cierre de una vía institucional	
de resistencia	70
2.2 Organización de los paros por las Rondas Campesinas	71
2.3 La represión estatal y la radicalización del conflicto	72
2.4 Inviabilidad social del Proyecto Conga y la retirada de Yanacocha.....	73
3. Análisis del mecanismo causal del caso de Azuay	74
3.1 Transformaciones estructurales en la gobernanza hídrica en Azuay (2010-	
2021).....	75
3.2 Fases y estrategias en la defensa del agua	76
3.3 Dos episodios encapsulan la trayectoria del conflicto.....	77
4. Análisis del mecanismo causal del caso de Cajamarca	78

4.1 Tensiones estructurales en la gobernanza hídrica y estatalidad subnacional (2010-2021).....	79
4.2 Fases y estrategias del conflicto (2010-2021)	80
4.3 Dos episodios ilustran la dinámica causal del conflicto	81
5. Análisis comparativo integral de Azuay y Cajamarca.....	82
5.1 Diferencias en el Contexto Institucional (X): Habilitación vs. Bloqueo de Mecanismos Locales	84
5.2 Diferencias en las Estrategias y Actores (M): Institucionalización vs. Movilización Directa.....	85
5.3 Trayectorias y resultados divergentes (Y vs. Y').....	86
Conclusiones.....	89
Lista de referencias	93
Anexos	105
Anexo 1: Análisis de causalidad - Caso Azuay.....	105
Anexo 2: Análisis de causalidad - Caso Cajamarca.....	108

Introducción

La relación que existe entre la descentralización, y los conflictos socioambientales es un tema es clave para entender cómo han cambiado los Estados en América Latina. De hecho, en las últimas décadas, se han realizados diversos intentos de reforma del Estado en materia de descentralización generando procesos de transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hacia los niveles subnacionales. Dichas transferencias se han implementado con la promesa de acercar la administración pública a la ciudadanía, fomentar una mayor participación social en la toma de decisiones y mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades locales (Falleti y Parrado 2018). No obstante, este proceso de descentralización también ha redefinido las relaciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales, incluso en países de estructura unitaria, alterando así la distribución del poder político y la capacidad del Estado para gestionar problemáticas complejas. Precisamente, una de estas problemáticas son los conflictos socioambientales por la defensa del agua derivados del extractivismo generado por grandes proyectos mineros, los cuales se han intensificado en regiones ricas en estos recursos como los andes ecuatorianos y peruanos. Por consiguiente, la convergencia de estos fenómenos, descentralización y conflictividad socioambiental, plantea interrogantes cruciales sobre la capacidad de los Estados descentralizados para manejar disputas locales y armonizar el desarrollo económico con la protección ambiental y los derechos de las comunidades.

En el contexto de América Latina, Ecuador y Perú ofrecen casos particularmente ilustrativos para examinar estas dinámicas de descentralización y conflicto socioambiental. Ambos países, si bien históricamente centralistas, emprendieron reformas descentralizadoras a partir de inicios de los años 2000, aunque implementadas con ritmos y alcances distintos. Paralelamente, ambos países han sido epicentro de notables conflictos socioambientales por la defensa del agua frente a la minería. Así, en la provincia de Azuay, localizada en el sur de Ecuador, organizaciones comunitarias y autoridades locales han promovido consultas populares orientadas a prohibir la actividad minera en zonas de recarga hídrica, para lo cual han invocado los derechos de la naturaleza y de las comunidades. Por otro lado, en la región de Cajamarca, situada en el norte de Perú, el proyecto minero Conga desencadenó masivas protestas ciudadanas, suscitadas principalmente ante la aparente ausencia de mecanismos institucionales

eficaces para la mediación, registrándose episodios de violencia y declaratorias de estado de emergencia.

El análisis de estos casos de manera comparativa, mediante el rastreo de procesos, permite comprender cómo los factores político-institucionales, tales como los diseños de descentralización y la capacidad estatal subnacional, se entrelazan con la movilización social y las estrategias de diversos actores (comunidades indígenas, gobiernos locales, empresas mineras, ONG) para generar distintos desenlaces. De hecho, la literatura especializada sugiere que la eficacia de la descentralización no se evalúa únicamente en términos administrativos, sino también por su impacto en la democratización y la resolución de conflictos locales (Faguet 2012; Bergh 2004). Asimismo, las experiencias de Azuay y Cajamarca aportan lecciones significativas para la gobernanza ambiental, permitiendo evidenciar en qué medida la proximidad del gobierno local a la población facilita respuestas más legítimas y sostenibles, o bien, cómo la ausencia de canales participativos puede conducir a la resistencia social como último recurso en la defensa del territorio.

En este marco analítico, la investigación se articula en torno a la siguiente pregunta: ¿Cómo interactúan las estructuras y procesos de descentralización con la movilización social y las estrategias de los actores en conflictos socioambientales en defensa del agua, como los de Azuay y Cajamarca, para configurar diferentes trayectorias de gobernanza subnacional y mecanismos de resolución? Para responderla, se comparan los casos de conflictos socioambientales en defensa del agua en la provincia de Azuay, en Ecuador, y en el departamento de Cajamarca, en Perú. Para ello, se emplea la metodología de rastreo de procesos para identificar los mecanismos causales que vinculan las variables institucionales y sociales con los resultados observados en cada conflicto.

Finalmente, el documento se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se desarrollan los aspectos teórico-metodológicos referentes a la descentralización, la estatalidad, la autonomía subnacional, la gobernanza del agua, los conflictos socioambientales asociados al extractivismo y la participación ciudadana, con el fin de proporcionar una base analítica sólida para el análisis de los casos. En el segundo capítulo, se comparan los procesos de descentralización de Ecuador y Perú, detallando su evolución histórica y normativa, el rol de los gobiernos subnacionales, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador y Gobiernos Regionales (GORE) en Perú, así como sus capacidades institucionales, limitaciones y experiencias en la gestión de recursos naturales. Posteriormente, en el tercer capítulo, mediante un análisis comparado de casos

basado en el rastreo de procesos, se examinan en profundidad los conflictos socioambientales de Azuay y Cajamarca. En esta sección, se describen las dinámicas de cada conflicto (contexto, actores, eventos clave), se construyen líneas de tiempo y se destacan los mecanismos causales identificados, para luego comparar estructuralmente las trayectorias y resultados divergentes en ambos casos. Por último, se desarrollan las conclusiones, donde se sintetizan los hallazgos principales, se responde a la pregunta de investigación y se discuten las implicaciones de la presente tesis.

Respecto del problema de investigación, la relación entre los procesos de descentralización y la gestión de conflictos socioambientales se ha convertido en un eje crucial para comprender las transformaciones del Estado y la gobernanza de los recursos naturales en América Latina. Durante las últimas décadas, diversos países andinos como Ecuador y Perú han implementado reformas orientadas a transferir competencias y recursos a niveles subnacionales, con la promesa de acercar las decisiones a la ciudadanía y mejorar la capacidad de respuesta a las demandas locales. Sin embargo, esta reconfiguración del poder territorial coincide con una intensificación de la conflictividad socioambiental, particularmente en zonas ricas en recursos naturales, derivada de la expansión de actividades extractivas como la minería a gran escala. Estos conflictos, centrados frecuentemente en la defensa del agua, evidencian una tensión fundamental entre las visiones de desarrollo impulsadas desde el nivel central y las preocupaciones de las comunidades locales por la sostenibilidad de sus medios de vida y el acceso a recursos vitales.

Este escenario presenta un desafío significativo para la gobernanza subnacional. Aunque la descentralización teóricamente podría fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y regionales para mediar estas disputas y representar intereses territoriales, la práctica muestra resultados heterogéneos. Los casos de la provincia de Azuay, en Ecuador, y Cajamarca, en Perú, son paradigmáticos de esta complejidad. Ambos espacios subnacionales comparten características clave: concentran importantes fuentes de agua, enfrentan la presencia o amenaza de proyectos mineros y se enmarcan en procesos nacionales de larga data orientados a descentralizar el Estado. Consecuentemente, ambos experimentaron intensos conflictos socioambientales en defensa del agua entre 2010 y 2020. Sin embargo, sus trayectorias de gestión y resolución de estos conflictos han sido notablemente divergentes.

En Azuay, la oposición a proyectos mineros como Loma Larga y Río Blanco generó una significativa resistencia social, documentada a lo largo de varios años. Se

observó una activa participación ciudadana que, en articulación con diversos actores locales, impulsó acciones colectivas en defensa de las fuentes de agua. Estas movilizaciones lograron incidir de manera importante en el desarrollo de la actividad minera en zonas consideradas vitales, configurando una trayectoria particular en la gestión del conflicto y demostrando la capacidad de la acción local para influir en decisiones estratégicas sobre recursos naturales.

Por otro lado, el conflicto en Cajamarca en torno al proyecto Conga siguió un curso distinto, a pesar de compartir la misma raíz de defensa del agua frente a la minería. En esta región, se evidenció una masiva y sostenida movilización social, protagonizada por actores como las rondas campesinas y contando con el respaldo de instancias subnacionales como el GORE. Sin embargo, las tensiones escalaron de manera diferente. Los eventos documentados apuntan a una fuerte confrontación y a respuestas estatales que priorizaron el control, resultando en una paralización del proyecto motivada principalmente por la inviabilidad sociopolítica del mismo. Este desenlace, si bien detuvo la amenaza inmediata, no se materializó en una solución concertada o en garantías institucionales a largo plazo para la protección de los recursos hídricos.

En resumen, la divergencia en las trayectorias y resultados observados en Azuay y Cajamarca configura el núcleo del problema que aborda la presente investigación. Partiendo de problemáticas socioambientales similares vinculadas al extractivismo y enmarcadas en procesos nacionales de descentralización, ambos casos siguieron caminos notablemente distintos en la forma en que se gestionó y resolvió (o no) el conflicto. Si bien existe un reconocimiento generalizado de la importancia de los factores contextuales locales, ha sido insuficientemente explorada la interacción específica entre las configuraciones institucionales derivadas de la descentralización, las capacidades estatales subnacionales, las estrategias de los movimientos sociales y las respuestas del poder central que subyacen a desenlaces tan disímiles. En esa línea, aunque la literatura especializada ha tratado ampliamente los conflictos extractivos y la descentralización de manera independiente, se identifica una ausencia de estudios comparativos sistemáticos que, empleando el rastreo de procesos, identifiquen los mecanismos causales que explican las variaciones observadas en la gobernanza subnacional de conflictos socioambientales por el agua en el ámbito andino. El análisis de dichos mecanismos es imprescindible para una evaluación rigurosa de la efectividad de las reformas descentralizadoras y para el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer una gestión sostenible y democrática de los recursos naturales a nivel subnacional.

El objetivo general de este estudio es analizar comparativamente, mediante rastreo de procesos, cómo la interacción entre las estructuras y procesos de descentralización, la movilización social y las estrategias de los actores institucionales configuró diferentes trayectorias de gobernanza subnacional y mecanismos de resolución en los conflictos socioambientales por la defensa del agua en Azuay, en Ecuador, y Cajamarca, en Perú, durante el período 2010-2020.

Cuatro con los objetivos específicos: 1) Reconstruir y comparar la evolución de los marcos normativos e institucionales de la descentralización y la gestión del agua en Ecuador y Perú, identificando sus manifestaciones y limitaciones específicas en Azuay y Cajamarca. 2) Identificar y analizar las estrategias desplegadas por los actores clave (GAD/GORE, movimientos sociales, comunidades locales, gobierno central, empresas mineras) en los conflictos de Azuay y Cajamarca, prestando atención a sus recursos, repertorios de acción y discursos. 3) Rastrear los procesos causales específicos que llevaron a la activación y éxito de la consulta popular como mecanismo de resolución en Azuay, y a la paralización por resistencia social sin consulta efectiva en Cajamarca. 4) Comparar los mecanismos causales identificados en ambos casos para explicar las trayectorias divergentes, evaluando el peso relativo de factores institucionales (diseño descentralización, capacidad GAD/GORE), sociales (tipo de movilización, articulación actores) y políticos (respuesta gobierno central).

Adicionalmente, se busca responder las siguientes preguntas: 1) ¿Qué diferencias en los marcos de descentralización (competencias, autonomía fiscal, diseño institucional) entre Ecuador y Perú explican la distinta disponibilidad y efectividad de mecanismos como la consulta popular local?, 2) ¿Cómo influyó la capacidad institucional (técnica, política, financiera) y la voluntad política de los GAD provinciales, en Ecuador, y el GORE, en Perú, en su rol y eficacia para gestionar los conflictos socioambientales?, 3) ¿De qué manera la articulación (o falta de ella) entre los gobiernos subnacionales y los movimientos sociales afectó las estrategias de resistencia y la posibilidad de soluciones institucionalizadas?, 4) ¿Cuál fue el impacto de la respuesta del gobierno central (negociación, represión, indiferencia) sobre la dinámica y el desenlace de los conflictos en cada caso?, y 5) ¿Qué mecanismos causales específicos (secuencias de eventos, decisiones clave, interacciones entre actores) explican por qué en Azuay se consolidó la vía de la consulta popular y en Cajamarca predominó la resistencia social directa como forma de resolución del conflicto?

En cuanto al diseño de investigación, para adentrarnos en la compleja interacción entre descentralización, conflicto socioambiental y gobernanza del agua, se realiza el estudio de caso comparado, centrando la mirada en los casos desarrollados en la provincia de Azuay, en Ecuador, y la región de Cajamarca, en Perú, durante la década clave de 2010 a 2021. Siendo así, la selección de los casos responde a que ambos territorios constituyen como escenarios emblemáticos de la tensión entre la defensa del agua y la expansión minera en los andes. Sin embargo, lo que los vuelve particularmente interesantes para la comparación es que, partiendo del desafío similar de la emergencia o amenaza de la explotación minera, sus caminos divergieron notablemente. Azuay logró canalizar el conflicto hacia una solución institucional mediante consultas populares vinculantes, mientras que en Cajamarca prevaleció una resistencia social intensa ante la ausencia percibida de canales institucionales efectivos. Este contraste, originado a partir de un desencadenante común, nos invita a ir más allá de la descripción y buscar explicaciones. De esta manera, el diseño comparativo nos permite explorar sistemáticamente los factores que podrían explicar estas diferencias, prestando especial atención a cómo las estructuras institucionales de cada país y las dinámicas políticas nacional y subnacionales, interactuaron con los procesos locales subsecuentes.

Para este fin, se emplea la metodología del rastreo de procesos, un enfoque cualitativo empleado en estudios comparativos, idóneo para identificar mecanismos causales mediante el análisis detallado de secuencias de eventos dentro de cada caso (Tarrow 2010; Bennett y Checkel 2014). En particular, se utiliza la variante *explaining outcome*, que permite reconstruir y validar las cadenas causales concretas que llevaron a los desenlaces distintos en Azuay y Cajamarca. El análisis se enfoca en desentrañar cómo interactuaron factores institucionales, tales como el diseño específico de la descentralización y la capacidad estatal subnacional, con factores sociales y políticos, como las estrategias de movilización, las acciones colectivas y las respuestas estatales, para producir los resultados observados.

Considerando la amplia documentación pública y académica generada por estos notorios conflictos y el enfoque de la investigación en el análisis institucional, la recolección de datos se ha basado en una revisión exhaustiva de fuentes documentales, tanto primarias como secundarias. Este valioso acervo incluye marcos legales y normativos, documentos oficiales, informes de organizaciones sociales, estudios académicos y cobertura mediática. Para reconstruir los procesos causales, se estableció un marco temporal relevante para cada caso, utilizando esta base documental para

identificar los hitos clave (decisiones gubernamentales, protestas, fallos judiciales, etc.) y buscar evidencia sobre las dinámicas y, en la medida que los documentos lo permiten, las percepciones de los actores en cada etapa. Este procedimiento es fundamental para validar los vínculos dentro de las cadenas causales propuestas mediante el rastreo de procesos. Se estima que la notable densidad y riqueza de la información disponible sobre estos casos ofrece la base necesaria para reconstruir las secuencias de eventos y realizar inferencias causales robustas mediante el rastreo de procesos. La combinación de fuentes de distintos niveles, nacional y subnacionales, ha sido crucial para captar las importantes articulaciones verticales presentes en estos conflictos.

La estrategia de análisis de datos siguió los principios del rastreo de procesos en dos fases interconectadas:

Primero, nos sumergimos en el análisis dentro de cada caso por separado, reconstruyendo cronologías, identificando acciones y estrategias clave, y recopilando las observaciones de proceso causal de los documentos para cada paso de los mecanismos causales hipotetizados. Evaluamos la fortaleza de esta evidencia aplicando los *tests* lógicos del rastreo de procesos (*Hoop, Smoking Gun, Straw-in-the-Wind*), lo que nos permitió validar y refinar nuestra comprensión del proceso específico en Azuay y en Cajamarca.

Luego, comparamos sistemáticamente los procesos internos de ambos casos. Guiados por una lógica comparativa, método de diferencia, comparación por pares según el ejercicio planteado por Tarrow (2010), partiendo del desencadenante común, buscamos patrones contrastantes en las secuencias causales y en el rol de variables clave (tipo de descentralización, capacidad subnacional, participación) para explicar las trayectorias divergentes. La triangulación entre distintas fuentes secundarias fue esencial para reforzar la validez de nuestras interpretaciones.

Capítulo primero

Fundamentos teóricos y conceptuales

Esta sección presenta los fundamentos del marco teórico y la revisión de la literatura pertinente para establecer las conexiones entre el problema de investigación y los conceptos centrales de descentralización y conflictos socioambientales. Se incorporan además constructos relacionados como estatalidad, autonomía subnacional, gobernanza hídrica y participación ciudadana, cuya selección se basa en su pertinencia para un análisis interrelacionado. Con ello, se busca definir un esquema analítico que oriente la investigación, precisando cómo las reformas institucionales pueden influir sobre las dinámicas socioambientales a nivel subnacional, específicamente en los contextos de Azuay, en Ecuador, y Cajamarca, en Perú.

El eje de esta investigación radica en comprender la interacción entre las configuraciones institucionales producto de la descentralización (estructuras, procesos) y las respuestas sociales ante conflictos ambientales (movilización, estrategias actorales). El análisis reconoce la interdependencia fundamental entre los factores institucionales, tales como el diseño específico de la descentralización o la capacidad estatal, y los factores sociales, como la acción colectiva o las respuestas de resistencia. En ese sentido, lejos de operar aisladamente, estos elementos se condicionan recíprocamente en un proceso que configura los desenlaces socioambientales en el territorio.

1. Estatalidad y autonomía subnacional

El concepto de estatalidad hace referencia a la presencia efectiva y la capacidad de acción del Estado dentro de su territorio. Al respecto, Mann (2006) distingue la capacidad infraestructural del Estado, entendida como su poder para implementar decisiones políticas en la totalidad del territorio, del mero poder despótico, enfatizando que un Estado fuerte es aquel que logra penetrar e integrar a la sociedad, incluso en las áreas más remotas. En el contexto latinoamericano, O'Donnell (1993) introdujo la noción de “zonas marrones” para designar aquellos ámbitos geográficos donde la legalidad estatal es precaria y el ejercicio efectivo de la ciudadanía se ve limitado. Estas conceptualizaciones resultan particularmente relevantes al examinar las dinámicas subnacionales, ya que estos son territorios caracterizados por una baja estatalidad,

manifestada mediante la escasa presencia de instituciones estatales, seguridad deficiente o provisión limitada de servicios, que suelen experimentar vacíos de autoridad o el surgimiento de actores paralelos, afectando con ello la gobernabilidad local.

Por su parte, la autonomía subnacional se vincula con el grado de autogobierno que detentan las entidades territoriales dentro de la estructura de un Estado. Implica, fundamentalmente, la capacidad de los gobiernos subnacionales para tomar decisiones sobre determinadas materias sin interferencia directa del poder central, siempre dentro del marco legal establecido. Usualmente, una alta autonomía subnacional es producto de procesos de descentralización política, como la elección democrática de autoridades, y del reconocimiento constitucional de competencias exclusivas a favor de dichos niveles de gobierno. Sin embargo, es crucial distinguir la autonomía de la capacidad, ya que un gobierno subnacional puede ser formalmente autónomo, pero carecer de los recursos financieros o del aparato administrativo necesario para ejercer eficazmente sus funciones (Montecinos 2005). En este sentido, la capacidad estatal subnacional se refiere específicamente a las habilidades administrativas, técnicas, coercitivas y de provisión de servicios que poseen los gobiernos subnacionales (López 2015). Dichas capacidades presentan una enorme variabilidad, tanto entre países como al interior de ellos, y a menudo se correlacionan con los niveles de desarrollo económico y capital humano existentes en cada territorio (Harbers y Steele 2020).

En el caso ecuatoriano, se ha señalado la prevalencia histórica de un Estado central de carácter excepcionalista, con una débil presencia burocrática en los territorios periféricos. Andrade y Nicholls (2017) describen cómo ciertos regímenes políticos en Ecuador ejercieron un “liberalismo disciplinario” orientado a consolidar su hegemonía, pero sin desarrollar paralelamente instituciones sólidas a nivel local. Esta dinámica derivó en aparatos estatales con escasa capacidad para gestionar transformaciones económicas significativas, como los booms extractivos, o para abordar adecuadamente los conflictos sociales emergentes. Por otro lado, cuando las autoridades subnacionales logran acumular ciertas cuotas de poder, tienden a buscar la reducción de la injerencia externa y la consolidación de su base local, lo cual, a su vez, puede generar tensiones con las políticas y directrices nacionales (López 2015). De manera similar, para el caso peruano, López (2015) destaca que la persistente debilidad del Estado a nivel subnacional ha dificultado la profundización democrática, ya que las relaciones intergubernamentales frecuentemente se caracterizan por conflictos competenciales y una marcada dependencia fiscal, limitando así la consecución de una verdadera autonomía regional.

La interacción entre los procesos de descentralización y la construcción de estatalidad presenta una notable complejidad. Un eje central de debate en la literatura académica reside, precisamente, en evidenciar si la descentralización puede efectivamente contribuir al fortalecimiento de la estatalidad y bajo qué condiciones. Faguet (2012) sostiene que a medida que acerca el Estado a la ciudadanía, mejora la prestación de servicios y legitima la presencia estatal en el territorio, por lo cual la descentralización puede, efectivamente, robustecer al Estado. Por otro lado, se advierte sobre los riesgos de transferir autoridad sin construir simultáneamente capacidad institucional a nivel subnacional, porque se corre el peligro de crear vacíos de poder o de generar poca o débil estatalidad a nivel subnacionales, que impide que se haga cumplir la ley y se garantice el orden (Martínez y Ramírez 2011; Giraudy et al. 2021) Por su parte, Martínez y Ramírez (2011) enfatizan las profundas desigualdades territoriales que caracterizan el alcance del Estado dentro de un mismo país, lo cual condiciona significativamente la posibilidad de consolidar procesos democráticos inclusivos. En aquellas regiones con menor presencia estatal, es común que actores privados o comunitarios tiendan a llenar el vacío resultante, con consecuencias variables, pudiendo emerger innovaciones en la gobernanza local, pero también proliferar economías ilegales o estructuras de poder paralelas. Por ende, al analizar conflictos socioambientales de carácter subnacional, resulta imprescindible indagar sobre legitimidad de las competencias otorgadas y la transferencia de recursos suficientes para que se pueda considerar mecanismos institucionales de mediación entre las necesidades de comunidades locales, y la planificación y regulación de operaciones de empresas extractivas.

Siendo así, la descentralización redefine la relación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, generando tanto sinergias como tensiones y rivalidades. En contextos democráticos consolidados, se esperaría que una adecuada articulación vertical permitiera coordinar políticas públicas y evitar contradicciones, asegurando que los gobiernos locales implementen regulaciones ambientales que se encuentren en línea con los estándares nacionales. Sin embargo, la realidad latinoamericana muestra con frecuencia la existencia de conflictos intergubernamentales, que pueden originarse en choques político-partidarios, especialmente cuando partidos opositores controlan distintos niveles de gobierno, en disputas por la asignación de recursos fiscales, o en divergencias respecto a las prioridades de desarrollo regional versus nacional (Quispe-Mamani et al. 2023). En Perú, la experiencia descentralizadora evidenció una tendencia

recurrente del gobierno central a recentralizar o mantener el control sobre áreas consideradas estratégicas, como la minería o la energía, incluso después de haberse creado formalmente los gobiernos regionales. Esta dinámica provocó la frustración de autoridades locales que percibían una limitación efectiva de sus facultades (Contreras 2002; Quispe-Mamani y Ayamamani 2023). Dichas tensiones inciden directamente en la gestión de los conflictos socioambientales, ya que, si un gobierno subnacional se opone a un proyecto minero que cuenta con el respaldo del gobierno nacional, se produce un desalineamiento institucional que puede exacerbar la conflictividad, al enviar señales contradictorias a la población y a los demás actores involucrados (Bland y Chirinos 2014; Eaton 2015).

En síntesis, la estatalidad y la autonomía subnacional son potencialmente factores que condicionan fuertemente la manera en que se gestionan los conflictos socioambientales en contextos descentralizados. La forma en que interactúan la capacidad institucional y la autonomía política subnacional es clave para entender las distintas trayectorias de estos conflictos. En aquellos territorios donde las instituciones locales poseen alta capacidad, pero baja autonomía, como desenlace un fracasado proceso de descentralización, es más factible que las demandas ambientales sean o no sean canalizadas mediante mecanismos participativos o de consulta. Esto se debe a que, muchas veces, los recursos en disputa son considerados “estratégicos” por el gobierno central, lo cual restringe la autonomía subnacional, independientemente de la capacidad técnica o administrativa local. En estos casos, un choque de intereses entre las prioridades nacionales y las locales puede llevar a que el conflicto desborde el ámbito institucional y se convierta en una disputa por el balance de poder, manifestándose a través de la protesta social y la resistencia directa. Por el contrario, si los gobiernos subnacionales carecen tanto de capacidad efectiva como de autonomía real, es aún más probable que los conflictos se desborden, llevando a la aparición de “para-Estados” locales o grupos de facto que intentan suplir las funciones del Estado. Este marco conceptual, por lo tanto, subraya la necesidad de considerar no solo la arquitectura formal de la descentralización, sino también la interacción entre la fortaleza material de las instituciones locales (capacidad), su poder de decisión efectivo (autonomía) y el balance de poder frente al gobierno central al analizar nuestros casos de estudio. Por consiguiente, se profundizará sobre dichas interacciones en el siguiente punto.

2. Descentralización

En términos generales, la descentralización alude al proceso mediante el cual una autoridad central transfiere competencias, funciones y recursos hacia instancias de gobierno subnacionales, ya sean estas regionales, provinciales o municipales. Dentro de la teoría, se suelen distinguir tres dimensiones principales de la descentralización: administrativa, política y fiscal (Boisier 2004; Faguet 2012). Específicamente, la descentralización administrativa consiste en la delegación de la ejecución de ciertas funciones o servicios públicos a niveles locales; con ello, se busca mejorar la eficiencia y la adecuación de la gestión a las realidades territoriales particulares. Por su parte, la descentralización política implica la elección democrática de autoridades subnacionales y la conformación de ámbitos legislativos o normativos locales, cuyo propósito es redistribuir el poder político y promover la participación ciudadana en la gobernanza local. Finalmente, la descentralización fiscal abarca la asignación de ingresos y potestades tributarias a los gobiernos subnacionales, así como la implementación de transferencias presupuestarias, a fin de dotarlos de autonomía financiera (Martínez 2013; Brosio y Jiménez 2015).

Si bien estas dimensiones se encuentran interrelacionadas, en la práctica no siempre avanzan al mismo ritmo ni con idéntica profundidad. Así, un país puede alcanzar una significativa descentralización administrativa, mediante el traspaso de servicios, sin contar con suficiente autonomía fiscal. Esta situación limita la capacidad real de los gobiernos locales para la toma de decisiones autónomas (Daughters y Harper 2007). De igual manera, la descentralización política puede manifestarse formalmente a través de autoridades locales electas; sin embargo, si estas carecen de control sobre recursos y funciones relevantes, su impacto efectivo será considerablemente acotado. En este sentido, Falletti (2005) propone un enfoque secuencial para el análisis de la descentralización en América Latina, argumentando que los resultados varían según el orden en que se implementen las reformas políticas, fiscales y administrativas; descentralizar recursos antes que funciones, o viceversa, genera incentivos distintos tanto para los actores locales como para los nacionales.

Resulta pertinente, además, diferenciar la descentralización de conceptos afines como la desconcentración. Mientras que la descentralización implica la transferencia de competencias a entidades subnacionales con personalidad jurídica propia, como los gobiernos subnacionales, la desconcentración, por el contrario, supone únicamente la delegación de funciones a dependencias territoriales de ministerios u organismos

nacionales, manteniendo intacta la jerarquía central (Boisier 2004). En la práctica, no obstante, muchos procesos implementados bajo la denominación de descentralización en América Latina combinan elementos tanto de desconcentración como de descentralización efectiva. Esta ambigüedad ha generado confusión conceptual y debates acerca del grado real de autonomía alcanzado por las instancias subnacionales. Por ello, es crucial precisar qué tipo específico de descentralización se está analizando al momento de evaluar sus efectos.

La literatura reciente sobre descentralización subraya que sus resultados son eminentemente contextuales, dependiendo de manera crucial del diseño institucional específico (como la claridad en la distribución de competencias, el sistema electoral y el régimen fiscal), de las capacidades estatales preexistentes y del contrato social vigente entre el Estado y la sociedad en cada país (O'Neill 2005; López 2015). Esta dependencia contextual se explica por la coexistencia de diversas expectativas y riesgos asociados al proceso. Por un lado, desde una perspectiva teórica, se han presentado diversos argumentos para justificar la descentralización, señalando que esta puede mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos al adecuarlos a las preferencias locales (idea respaldada por enfoques como el teorema del votante mediano y la teoría de la elección pública), que puede fomentar la democracia y la participación ciudadana al acercar la toma de decisiones a la población, y que, en ciertos contextos como los Estados plurinacionales, podría contribuir a la pacificación y al reconocimiento de identidades locales diversas. Sin embargo, por otro lado, la literatura también ha señalado riesgos inherentes a estos procesos, tales como la potencial fragmentación del Estado, la profundización de desigualdades interregionales o la posible captura del poder local por élites tradicionales (Montecinos 2005; Nickson 2023).

Estas complejidades derivan, en gran medida, del contexto institucional preexistente, a menudo caracterizado por una debilidad estructural que puede vaciar de contenido las transferencias formales (Levitsky y Murillo 2012; Brinks et al. 2020). Además, las motivaciones estratégicas de los actores políticos nacionales condicionan fuertemente el grado real de autonomía y capacidad subnacional alcanzado (O'Neill 2005). Fenómenos como la recentralización de facto y el “centralismo extractivista” limitan severamente la capacidad de los gobiernos subnacionales para incidir en decisiones cruciales afectan sus territorios (Eaton 2017; Giraudy 2011; De la Puente y Ballón 2019).

En América Latina, la ola de descentralización de las décadas de 1980-1990 se enmarcó en transiciones democráticas y reformas estructurales. Países federales como Argentina, Brasil y México profundizaron sus arreglos federativos, mientras que países unitarios como Colombia, Bolivia, Perú o Ecuador iniciaron transferencias de poder sin dejar de ser unitarios (Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero 2017). Esto transformó las relaciones intergubernamentales y, significativamente, el manejo de conflictos locales. Se argumenta que, al redistribuir poder, la descentralización puede abrir nuevos espacios de contestación política a nivel subnacional, donde emergen actores y demandas antes ignoradas, pero también puede proveer canales institucionales para procesar dichas demandas (Eaton y Schroeder 2010; Faguet 2012). En síntesis, la descentralización no asegura por sí misma resultados positivos; sus efectos varían y requieren enfoques multidisciplinarios que consideren factores políticos, sociales y económicos (Montecinos 2005).

En lo concerniente a la gestión ambiental y de recursos naturales, la descentralización conlleva implicaciones directas y significativas. Por una parte, se considera que los gobiernos subnacionales, al operar con mayor autonomía, estarían en mejor posición para responder a las problemáticas ambientales específicas de sus territorios. Esto se debería a su mayor conocimiento del entorno local y a su exposición directa a las demandas y presiones de la población afectada. De hecho, la transferencia de competencias en áreas como el ordenamiento territorial, la gestión forestal o la gestión de los recursos hídricos han sido promovidas como un medio orientado a fomentar un uso más sostenible de los recursos y para empoderar a las comunidades locales en el involucramiento de la toma de decisiones (Ravikumar, Andersson y Larson 2013).

No obstante, por otra parte, este proceso también genera tensiones inherentes, que generan otros tipos de incentivos a los actores que participan asociada a dinámicas extractivistas, populistas y corruptas. Adicionalmente, pueden surgir colisiones entre los intereses subnacionales y los objetivos nacionales asociados a proyectos considerados estratégicos por el gobierno central (Eaton 2015; Quispe-Mamani y Ayamamani 2023). Es decir, la descentralización, al redistribuir poder y rentas, inevitablemente reconfigura los incentivos económicos y los alineamientos políticos en torno a actividades clave como las extractivas. En este sentido, estudios previos han señalado que la mera descentralización de las regalías provenientes de la minería o el petróleo no garantiza, por sí sola, una distribución equitativa ni una disminución de los conflictos asociados. Para que ello ocurra, es necesario que dicho proceso se acompañe de mecanismos efectivos de

transparencia y de un fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel local (Viale y Cruzado 2012; Brosio y Jiménez 2015). En suma, si bien la descentralización abre oportunidades para mejorar la gobernanza ambiental, simultáneamente plantea desafíos considerables en materia de coordinación intergubernamental y en la prevención y gestión de conflictos vinculados al acceso y uso de los recursos naturales.

3. Gobernanza y gestión de los recursos hídricos

Dado que la coordinación multinivel es un aspecto crítico para gestionar los recursos naturales en el marco de los gobiernos subnacionales, según la teoría de la gobernanza multinivel, se considera que para abordar asuntos complejos como los medioambientales se necesita la participación articulada de diversos niveles de gobierno, así como de actores no estatales, para alcanzar soluciones efectivas y sostenibles (Hooghe y Marks 2003). En esta línea, Andrade (2011) argumenta que una gobernanza descentralizada exitosa demanda la construcción de propósitos comunes que trasciendan las meras obligaciones legales, implicando un grado significativo de cooperación voluntaria entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, en ausencia de incentivos claros o de mecanismos efectivos de coordinación, es frecuente que cada nivel actúe de manera aislada, considerando el nivel nacional priorizando la atracción de inversiones y el crecimiento macroeconómico, mientras que el nivel local se enfoca en la sostenibilidad ambiental y la preservación de la paz social dentro de su territorio. Este desencuentro de racionalidades se ha observado repetidamente en conflictos mineros, donde un proyecto puede ser visto por el gobierno central como una oportunidad económica nacional, mientras que para la población local y sus autoridades representa una amenaza directa a sus fuentes de agua y modos de vida.

Siendo así, la gobernanza hídrica se refiere a los arreglos institucionales, políticas, normas y prácticas mediante las cuales se toma decisiones sobre el uso, distribución y conservación del agua. La gobernanza implica una visión que incluye la interacción de actores estatales y no estatales, usuarios, comunidades, empresas, ONG, en múltiples niveles, local, cuenca, nacional) para la gestión del recurso (Rogers y Hall 2003), haciendo énfasis en el marco institucional construido para dicho fin. En contextos descentralizados, la gobernanza del agua adquiere características particulares, debido a que se espera mayor protagonismo de autoridades locales y de organizaciones de usuarios en la gestión, a la vez que persiste la necesidad de coordinación general dada la naturaleza

interjurisdiccional del recurso (las cuencas hidrográficas suelen cruzar límites político-administrativos).

Conceptualmente, es útil distinguir entre gestión del agua, mediante aspectos técnicos u operativos de administración del recurso, y gobernanza del agua, mediante procesos de toma de decisión, poder y participación. La gobernanza hídrica eficaz requiere principios de buen gobierno que incentiven la participación amplia de los interesados, transparencia en la información, rendición de cuentas y reglas claras de asignación, según el Principio 10 de Río (Herasme 2025). Asimismo, el concepto de territorios hidrosociales introducido por Boelens et al. (2016) permite entender cómo distintos actores construyen visiones sobre el agua y ejercen poder para controlar su acceso, en interacción con un marco normativo. Por lo tanto, cuando la gobernanza se ve comprometida por contextos normativos que presentan solapamientos respecto al derecho consuetudinario versus el legal, esto genera disputas e injusticia hídrica.

En América Latina se han implementado distintos modelos de gobernanza del agua. Algunos países, como Ecuador y Perú, han intentado establecer Consejos de Cuenca o espacios participativos de gestión integral de recursos hídricos (GIRH), inspirados en recomendaciones internacionales para manejar el agua a escala de cuenca y con intervención de usuarios (Wingfield et al. 2021; OECD 2012). En Ecuador, la Constitución de 2008 reconoció el agua como un derecho humano fundamental y propició la creación de una Autoridad Única del Agua y una planificación por cuencas para un manejo sostenible y equitativo del recurso. Se diseñó un Sistema Nacional con consejos consultivos de cuenca que involucran gobiernos subnacionales y usuarios en la toma de decisiones sobre aprovechamiento hídrico. Este enfoque busca corregir las fallas de un pasado marcado por la centralización excesiva y la distribución inequitativa del agua, frecuentemente acaparada por grandes agroindustrias o empresas. No obstante, la eficacia de estos nuevos arreglos institucionales en Ecuador depende tanto de su diseño como de su implementación efectiva. Al respecto, estudios recientes advierten que las instituciones de cuenca han operado de manera irregular, enfrentando limitaciones técnicas significativas y registrando una escasa participación real de los actores involucrados (Tassano Velaochaga 2024; Pinos 2020).

Asimismo, en Perú, la Ley de Recursos Hídricos n.º 29338 de 2009 también introdujo la gestión integrada con Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, integrados por representantes del gobierno nacional (Autoridad Nacional del Agua), gobiernos regionales, locales y usuarios (Oré y Geng 2015). En teoría, este diseño institucional

apunta a descentralizar la gestión hídrica, facilitando la concertación de intereses a nivel regional. Sin embargo, en la práctica peruana han persistido importantes fragmentaciones institucionales. Por un lado, coexisten múltiples entidades con competencias superpuestas sobre el agua (la ANA, diversos ministerios, empresas de agua, autoridades locales), cuya coordinación es a menudo deficiente. Por otro lado, se manifiestan intereses contrapuestos entre distintos usuarios, como los agrícolas, las poblaciones rurales y las grandes empresas mineras, que las instituciones de cuenca encuentran difícil conciliar (French 2016; Oré y Geng 2015). La implementación de los Consejos de Cuenca ha sido, además, lenta y desigual, pues algunas cuencas estratégicas cuentan con planes de gestión mientras otras carecen de ellos. Asimismo, estos espacios suelen adolecer de una participación limitada por parte de las comunidades campesinas e indígenas. En suma, Perú enfrenta considerables dificultades para armonizar sus políticas hídricas en un contexto descentralizado, debido tanto a la débil presencia estatal en zonas altoandinas como a las pronunciadas desigualdades de poder económico que pueden sesgar las decisiones en favor de los actores dominantes.

En este contexto, la gobernanza del agua se encuentra estrechamente ligada a los conflictos socioambientales asociados a la minería, dado que el agua es, frecuentemente, el eje central de la disputa. La minería metálica a gran escala compite directamente con otros usos del agua, como la agricultura y el consumo humano, y genera además riesgos significativos de contaminación de fuentes hídricas superficiales y subterráneas. En las áreas rurales andinas, donde el agua es a menudo un recurso escaso o estacional, las comunidades perciben una amenaza directa a su supervivencia cuando los proyectos mineros contemplan desviar ríos o drenar lagunas. Por esta razón, la defensa del agua se ha convertido en el núcleo del reclamo de numerosos movimientos sociales locales (Velásquez 2017; Hoogesteger y Verzijl 2015). En Ecuador, la adopción del principio del Sumak Kawsay (buen vivir) en la Constitución ha fortalecido discursivamente las reclamaciones por el agua como un bien común, al consagrar la búsqueda del equilibrio con la naturaleza. En Perú, las lagunas altoandinas, los puquios y los ríos son considerados parte integral del territorio comunal y están dotados incluso de significados culturales y espirituales, lo que añade una dimensión identitaria fundamental a las demandas por su protección (Rey de Castro 2013).

Cabe destacar que un concepto relevante en este análisis es el de justicia hídrica. Esta noción abarca no solo la distribución equitativa del agua, sino también el fundamental reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos tradicionales del

agua por parte de las comunidades locales (Roa García 2018). Al respecto, se ha observado que ciertos procesos de modernización institucional y formalización de derechos de agua, paradójicamente, han terminado por excluir o debilitar formas comunitarias de manejo que existían previamente. Esta situación, en la práctica, ha aumentado la inseguridad en el acceso al agua para muchas comunidades campesinas, afectando sus medios de vida. Esto ocurre, por mencionar un caso, en reformas que impulsan la mercantilización del agua o que otorgan prioridad legal al uso industrial por sobre el doméstico o el destinado a la agricultura familiar.

De este modo, se evidencia que ciertos conflictos no giran únicamente en torno a la cantidad o la calidad del agua disponible. Más bien, a menudo reflejan disputas profundas sobre la autoridad legítima para gobernarla. La cuestión central que emerge es quién tiene el poder efectivo de decisión sobre cómo se distribuye y gestiona el agua en un territorio determinado, ya sea el gobierno central, los gobiernos subnacionales o las propias comunidades usuarias. En teoría, la descentralización ofrece una oportunidad para acercar estas decisiones a los usuarios. Sin embargo, simultáneamente plantea el desafío crucial de establecer reglas claras y asignar recursos adecuados, a fin de que las instancias locales puedan efectivamente gestionar el agua de manera sostenible y con una visión integral de cuenca (Wingfield et al. 2021).

Por lo tanto, la gobernanza hídrica en contextos descentralizados debe necesariamente abordar las complejidades derivadas de las múltiples escalas territoriales y la diversidad de actores con intereses a menudo divergentes. Si bien la proximidad de las autoridades subnacionales a los problemas concretos del agua puede, potencialmente, generar soluciones innovadoras y legitimar medidas de protección ambiental, como la emisión de ordenanzas que prohíben actividades contaminantes en zonas de recarga hídrica, resulta fundamental asegurar una efectiva coordinación intergubernamental para evitar la implementación de políticas contradictorias. Asimismo, la participación ciudadana en la gestión del agua, canalizada a través de mecanismos como juntas de riego, comités de cuenca o veedurías ciudadanas, es crucial. Esta participación permite incorporar el valioso conocimiento local y, fundamentalmente, las perspectivas y necesidades de aquellas personas y comunidades que dependen directamente del recurso hídrico para su subsistencia y bienestar. La efectividad real de estos mecanismos participativos, aspecto que se retomará más adelante en esta investigación, constituye un determinante central de la forma en que se desarrollan los conflictos por el agua en casos como los de Azuay y Cajamarca.

4. Conflictos socioambientales y extractivismo

El origen de los conflictos socioambientales reside en las disputas por la distribución, el uso o el impacto derivado de la gestión de los recursos naturales y por los impactos ambientales, como la contaminación o el agotamiento de recursos, involucrando a comunidades locales, empresas (frecuentemente vinculadas al sector extractivo), distintos niveles del Estado y otros actores sociales. Sus características principales incluyen, demandas relacionadas con derechos colectivos, incluyendo los territoriales, culturales y el acceso al agua, y cuestionamientos al modelo de desarrollo económico imperante. En América Latina, la expansión de las actividades extractivas durante el auge de precios de las materias primas, entre 2000 y 2014, condujo a un incremento notable de este tipo de conflictividad (Bebbington et al. 2018). Al punto que países andinos como Perú y Ecuador llegaron a registrar decenas de conflictos activos simultáneamente, muchos de ellos centrados en la actividad minera.

El extractivismo se refiere al modelo económico fundamentado en la extracción intensiva de recursos naturales destinados principalmente a la exportación, usualmente con un bajo nivel de procesamiento local. Cabe señalar que Gudynas (2010), en sus “diez tesis urgentes”, sintetizó una crítica al denominado nuevo extractivismo impulsado por gobiernos latinoamericanos considerados progresistas, subrayando los altos costos sociales y ambientales asociados y las relaciones de poder desiguales que este modelo tiende a generar. Dicho modelo concentra las rentas principalmente en el Estado central y en corporaciones transnacionales, dejando a menudo pasivos ambientales y escasos beneficios sostenibles en las regiones donde se realiza la explotación. Los impactos sociales y ambientales del extractivismo incluyen fenómenos como el desplazamiento de poblaciones, la alteración de ecosistemas, la contaminación del agua y el suelo, y la afectación a economías tradicionales como la agricultura o la ganadería. Frecuentemente, también genera divisiones al interior de las propias comunidades, entre quienes apoyan los proyectos esperando compensaciones o empleo, y quienes se oponen debido a los riesgos percibidos. Todo ello crea un terreno fértil para el surgimiento y la persistencia de conflictos.

En el caso específico de la minería metálica, los conflictos vinculados al agua son especialmente recurrentes, puesto que esta actividad industrial demanda grandes cantidades de agua y, además, puede comprometer seriamente su calidad. En territorios como la provincia de Azuay y la región de Cajamarca, ambos eminentemente

agropecuarios, el agua constituye la base de los medios de vida locales. Por ello, los proyectos mineros a gran escala son percibidos por las comunidades como amenazas directas a la disponibilidad de agua para el riego y el consumo humano. De hecho, lemas de lucha en estas zonas como “el agua vale más que el oro” o “agua sí, oro no”, evidencian la centralidad que adquiere el recurso hídrico en la articulación de la oposición social. Los conflictos relacionados con la minería suelen escalar cuando las comunidades sienten que sus preocupaciones ambientales no son debidamente atendidas en los procesos formales. Esto puede ocurrir si consideran que los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) minimizan los riesgos reales, o si perciben que no fueron consultados adecuadamente antes de que se aprobaran las concesiones mineras. La desconfianza hacia las instituciones estatales encargadas de regular la actividad minera y hacer cumplir los estándares ambientales también alimenta la conflictividad. Si se percibe que el Estado prioriza los intereses del proyecto extractivo por sobre el bienestar de la población local, la legitimidad de la intervención estatal se ve profundamente socavada.

Las causas estructurales que subyacen a los conflictos socioambientales son profundas y complejas. Entre ellas destaca la pobreza y la marginación histórica que suelen caracterizar a las regiones donde se asientan los recursos naturales. Es frecuente que zonas ricas en minerales sean habitadas por poblaciones empobrecidas que, a pesar de décadas de extracción, no han experimentado un desarrollo significativo (Hinojosa 2011). Esta situación genera resentimiento y una fuerte exigencia de que cualquier nueva actividad extractiva traiga beneficios tangibles y distribuya la riqueza de manera más equitativa; de lo contrario, la oposición tiende a ser férrea. Otra causa fundamental es la marcada asimetría de poder entre los actores involucrados, donde empresas con gran influencia económica y política se enfrentan a comunidades campesinas o indígenas con limitado acceso a las instancias de decisión. Cuando el Estado falla en su rol de árbitro imparcial y garante efectivo de derechos, estas desigualdades estructurales se traducen directamente en decisiones que las comunidades afectadas perciben, con razón, como injustas e impuestas.

Adicionalmente, el propio marco jurídico que norma el acceso a los recursos naturales actúa frecuentemente como un catalizador de tensiones. En Perú, la Constitución consagra la propiedad estatal sobre los recursos del subsuelo, disposición que históricamente ha legitimado la concesión de territorios comunales sin requerir el consentimiento previo de quienes ostentan los derechos sobre la superficie, desatando numerosos conflictos. Ecuador, en contraste, aunque mantiene la propiedad estatal del

subsuelo, reconoció en su Constitución de 2008 los derechos de la naturaleza y reforzó la obligación de consulta a pueblos indígenas. Estas divergencias normativas y, crucialmente, su aplicación en la práctica, inciden de manera decisiva en la forma en que los conflictos emergen, se desarrollan y encuentran (o no) vías de encauzamiento institucional.

El rol del Estado en la resolución, o, por el contrario, en la escalada de estos conflictos, resulta fundamental. Un Estado puede optar por implementar estrategias basadas en el diálogo, la mediación y la compensación para intentar resolver las disputas de manera pacífica. Alternativamente, puede recurrir a la represión y la criminalización de la protesta social. En varios casos documentados en Perú, se ha observado el uso recurrente del Estado de emergencia y la militarización temporal de zonas afectadas por conflictos mineros (Lajtman y Mendoza 2018). Estas medidas, lejos de solucionar el conflicto, suelen agravar la situación, generando violaciones de derechos humanos y radicalizando las posiciones de las partes enfrentadas. En Ecuador, durante el gobierno de Rafael Correa, se denunciaron numerosos procesos de judicialización contra líderes y lideresas antiminereros, quienes fueron acusados de delitos como terrorismo o sabotaje, lo que generó una fuerte tensión en la relación entre el Estado y los movimientos sociales (Espinosa 2021). Estas respuestas estatales de corto plazo y de carácter represivo pueden deslegitimar aún más al gobierno central ante las comunidades locales, consolidando un discurso de resistencia en defensa de la vida, el agua y el territorio frente a un Estado percibido como aliado del capital extractivo.

Por otro lado, es importante reconocer que actores internacionales también desempeñan un papel en estas dinámicas. Organismos multilaterales promueven ciertos estándares de conducta, como los Principios del Ecuador para instituciones financieras o las directrices de la OCDE para empresas multinacionales. Organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter transnacional a menudo apoyan la difusión de los conflictos locales en espacios globales, brindando visibilidad y respaldo a las demandas comunitarias. En ocasiones, los conflictos escalan incluso a instancias judiciales internacionales, mediante denuncias presentadas ante organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Todo ello añade una capa adicional de complejidad a la gestión de estos conflictos, ya que los gobiernos nacionales enfrentan presiones externas, mientras que las comunidades locales pueden encontrar aliados importantes más allá de sus fronteras.

Finalmente, vale señalar que los movimientos sociales que surgen en torno a los conflictos socioambientales a veces logran trascender una postura meramente reactiva para articular propuestas alternativas de desarrollo. En Ecuador, el movimiento antiminería de Azuay y otras provincias no solo se opone a proyectos específicos, sino que también plantea y promueve modelos de economía local basados en la agroecología, el turismo comunitario o las energías renovables, buscando alinearse con el principio constitucional del buen vivir (Cajamarca 2025; Olivo et al. 2023). De manera similar, en Perú, la resistencia social en Cajamarca inspiró importantes reflexiones sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor justicia hídrica y de reformar la institucionalidad ambiental y los mecanismos de consulta previa (Schilling y Flemmer 2015). Es decir, de estos procesos conflictivos también han emergido aprendizajes sociales significativos y llamados urgentes a reformular las relaciones entre el Estado, la sociedad y la naturaleza.

5. Participación ciudadana y consulta previa

La participación ciudadana se define como el involucramiento activo y efectivo de la población en los procesos de toma de decisiones públicas. En contextos subnacionales descentralizados, esta participación constituye un requisito indispensable para la legitimidad de las políticas públicas y para garantizar que las acciones gubernamentales respondan auténticamente a las necesidades y prioridades locales. Si bien la participación adopta diversas formas, como consultas populares, cabildos abiertos, presupuestos participativos o veedurías ciudadanas, su mera existencia formal no es suficiente. En América Latina, aunque las reformas democratizadoras incorporaron principios participativos en numerosas constituciones (la ecuatoriana de 2008 es un ejemplo notable), y se han promovido mecanismos específicos como la participación comunitaria en la gestión de recursos naturales (Hoogesteger y Verzijl 2015), la implementación práctica revela serias deficiencias.

Se constata una profunda brecha entre la participación formal, plasmada en leyes y mecanismos, y la participación efectiva, entendida como la capacidad real de incidir en las decisiones. Con demasiada frecuencia, las instancias participativas diseñadas son meramente consultivas, carecen de carácter vinculante, o su implementación se reduce a actos superficiales, como sesiones informativas unidireccionales. Esto justificadamente genera críticas sobre una participación de carácter simbólico, vacía de contenido real. Como advierte Armitage (2008), la simple creación de espacios participativos no asegura el empoderamiento ciudadano si no se transforma las relaciones de poder subyacentes. En el álgido contexto de los conflictos ambientales, las comunidades afectadas exigen,

con razón, una participación vinculante, con un poder de decisión real sobre aquellos proyectos que amenazan transformar radicalmente sus vidas y territorios. Es en este punto donde surge la conexión fundamental con el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, establecido en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y reconocido en varias constituciones latinoamericanas.

La consulta previa se configura como un instrumento jurídico particular mediante el cual se establece la obligación estatal de entablar un proceso consultivo con los pueblos indígenas ante la previsión de medidas legislativas o administrativas, o la planificación de proyectos de desarrollo, que sean susceptibles de afectar de manera directa sus derechos colectivos. Dicha afectación concierne especialmente a aquellos derechos vinculados con sus territorios ancestrales y los recursos naturales allí existentes. La validez de este proceso consultivo está supeditada al cumplimiento de requisitos específicos: debe realizarse con anterioridad a la adopción de la decisión definitiva; ha de ser informada, lo que implica la provisión de toda la información relevante de forma accesible y culturalmente pertinente; debe conducirse en un marco de libertad, exento de coerción o manipulación; y, finalmente, ha de efectuarse bajo el principio de buena fe, con la finalidad genuina de lograr un acuerdo o, en el escenario óptimo, obtener el consentimiento de las colectividades consultadas (Sanborn et al. 2016).

Aunque este derecho se originó pensando en los pueblos indígenas, en países como Ecuador la normativa ha ampliado la obligación de consulta ambiental también a otras comunidades locales potencialmente afectadas por proyectos extractivos, incluyendo comunas y nacionalidades no necesariamente reconocidas formalmente como indígenas. En Ecuador, el reconocimiento de la consulta existe desde la Constitución de 1998 y fue fortalecido en la de 2008. Han existido diversas experiencias de consultas subnacional, algunas consideradas vinculantes por decisión de la Corte Constitucional en casos específicos, y otras impulsadas como no vinculantes por iniciativa de las propias comunidades. En Perú, por su parte, la Ley de Consulta Previa se aprobó en 2011 para reglamentar este derecho. Sin embargo, su aplicación generó polémica al dejar fuera del ámbito de consulta obligatoria a muchas comunidades campesinas andinas, bajo el argumento de que no cumplían con los criterios legales para ser reconocidas como pueblos indígenas originarios para efectos de la ley (Walter y Urkidi 2016).

Sin embargo, la efectividad real de la consulta previa como herramienta para proteger derechos y prevenir conflictos es objeto de un intenso debate. Por un lado, representa un instrumento crucial para garantizar que las voces de comunidades

históricamente marginadas sean escuchadas en decisiones sobre proyectos extractivos que pueden transformar radicalmente sus vidas. Diversos casos sugieren que, cuando se realiza una consulta adecuada y de buena fe, es posible ajustar los proyectos, acordar medidas de mitigación significativas o establecer mecanismos de beneficio compartido que logren evitar el estallido de conflictos violentos (Sanborn y Paredes 2015; Schilling y Flemmer 2015). Por otro lado, es frecuente que los Estados implementen este mecanismo de manera deficiente. Se observan procesos apresurados, realizados sin traducción a idiomas locales, con información técnica incomprensible para las comunidades, o, crucialmente, consultas realizadas después de que la concesión del proyecto ya ha sido otorgada, viciando así su carácter previo. Estas prácticas derivan en lo que algunos autores denominan “consultas simuladas”, que lejos de generar confianza y prevenir conflictos, a menudo provocan indignación en las comunidades al percibir que se trata de un mero trámite administrativo destinado a legitimar una decisión previamente tomada por el Estado o la empresa (Sanborn, Hurtado y Ramírez 2016). La experiencia peruana ha sido particularmente limitada en cuanto a la realización de consultas previas formales en el sector minero. El caso del proyecto Conga es emblemático, ya que no se realizó consulta bajo el argumento gubernamental de que la población afectada no calificaba como indígena con identidad diferenciada, lo que evidenció un vacío institucional significativo y contribuyó a la escalada del conflicto.

Existen sinergias importantes entre los mecanismos de participación ciudadana general y el derecho específico a la consulta previa. Un entorno descentralizado y democrático tiende a fomentar mayores niveles de participación, no solo por obligación legal, sino también por la convicción de autoridades subnacionales que buscan construir legitimidad y apoyo ciudadano para sus gestiones. En Azuay, por ejemplo, la alianza estratégica entre movimientos sociales y algunos gobiernos locales facilitó la convocatoria a consultas populares cantonales sobre la minería. Estas se realizaron utilizando la figura del referéndum seccional prevista en la ley ecuatoriana (Vásquez 2022). Si bien estas consultas populares no son jurídicamente idénticas a la consulta previa indígena, cumplieron un rol análogo al traducir el sentir mayoritario de la ciudadanía local en un mandato político respecto a la conveniencia o no de permitir actividades extractivas en sus territorios. El caso del cantón Cuenca en 2021 es ilustrativo de este potencial: más del 80% de la población votó a favor de prohibir la minería metálica en zonas consideradas de recarga hídrica. Este resultado ha sido utilizado posteriormente por las autoridades locales como argumento político y legal para restringir el avance de

proyectos mineros en dichas áreas (Martínez Moscoso 2021; Vela y Torres 2021). Esto demuestra cómo mecanismos participativos locales, cuando son bien diseñados y cuentan con respaldo político y social, pueden efectivamente canalizar las demandas sociales hacia la formulación de políticas concretas, como ordenanzas ambientales, y potencialmente evitar que los conflictos escalen a niveles de violencia.

En contraste, la ausencia o debilidad de herramientas institucionales para la participación deja a las comunidades con pocas opciones más allá de la movilización y la protesta social en las calles. El caso de Cajamarca en Perú ejemplifica esta situación. Al no existir mecanismos como referéndums locales vinculantes aplicables a la minería, ni considerarse aplicable la consulta previa en el caso Conga, la fuerte oposición social al proyecto se expresó principalmente a través de paros regionales, marchas masivas y vigiliias prolongadas durante meses. Esto generó altos costos sociales y económicos, sin que existiera un cauce institucional claro donde las partes pudieran negociar de manera constructiva. Schilling y Flemmer (2015) sugieren que una consulta previa bien llevada a cabo puede actuar como un mecanismo de transformación de conflictos, al institucionalizar el diálogo y reconocer a los actores locales su rol en la toma de decisiones. Sin mecanismos como este, el conflicto tiende a desarrollarse fuera de las instituciones, lo cual suele prolongarlo y radicalizar las posiciones.

Es importante reconocer, no obstante, las limitaciones de la participación. Según Sanborn, Hurtado y Ramírez (2016), no se debe idealizar la participación comunitaria como si estuviera exenta de problemas internos. Como señalan las autoras, las comunidades no son homogéneas; dentro de ellas existen asimetrías de poder basadas en género, edad, pertenencia a castas (en algunas comunidades andinas), nivel educativo, etc., que pueden reproducirse y hasta magnificarse en los espacios participativos formales. Por ello, en ocasiones, los liderazgos tradicionales o élites locales pueden acaparar la representación, dejando fuera las voces de grupos minoritarios o más vulnerables. Además, los procesos participativos genuinos consumen tiempo y recursos significativos, tanto para las instituciones como para los ciudadanos, y pueden generar fatiga o desilusión si no se traducen en resultados tangibles o si las decisiones finales ignoran lo discutido. Otra limitación relevante, es el riesgo de que el Estado o las empresas instrumentalicen la participación con el fin de legitimar decisiones predefinidas. Un ejemplo común es presentar la socialización de un Estudio de Impacto Ambiental en un taller informativo como si se tratase de una consulta efectiva a la comunidad (Sanborn et al. 2016). Por estas razones, la transparencia y la buena fe son principios esenciales

para una participación significativa: la población necesita acceder a información veraz, completa y oportuna, y debe percibir que su opinión tiene una posibilidad real de influir en la decisión final.

Pese a estas limitaciones, la tendencia global y regional apunta hacia una creciente demanda social por mayor participación en asuntos ambientales. Instrumentos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de Escazú, recientemente suscrito en América Latina y el Caribe, reafirman los compromisos estatales con la participación pública en temas ambientales (Herasme 2025). Para estudios como el presente, esto significa que variables como la presencia, ausencia y calidad de los mecanismos participativos robustos son fundamentales para explicar las diferencias observadas en los resultados de los conflictos socioambientales. En síntesis, tanto la participación ciudadana como la consulta previa se configuran como herramientas potencialmente indispensables dentro de contextos descentralizados, particularmente para la gestión de las tensiones inherentes a la relación entre desarrollo económico y protección ambiental. No obstante, su efectividad real se encuentra críticamente supeditada a la calidad de su diseño e implementación, a la existencia de voluntad política para su observancia y respeto y, de manera fundamental, a la fortaleza y capacidad de la sociedad civil para apropiarse de dichos mecanismos y utilizarlos de forma estratégica en la defensa de sus intereses y derechos (Sanborn et al. 2016).

Finalmente, la literatura especializada sugiere, por ejemplo, que las disparidades subnacionales en la presencia estatal y la robustez institucional pueden traducirse en variaciones significativas en la calidad de la democracia y la gobernabilidad a nivel local (Giraudy 2021; Harbers y Steele 2020). Esta premisa es central para este estudio, dado que Azuay y Cajamarca presentan contextos divergentes en términos de institucionalidad local y trayectoria política, lo cual presumiblemente ha influido en la forma en que se han gestionado sus respectivos conflictos socioambientales. A su vez, los conceptos de participación ciudadana y consulta previa informarán la interpretación de las estrategias desplegadas por los actores locales: ¿Lograron utilizar eficazmente las herramientas legales a su disposición? ¿Se vieron compelidos a innovar formas de participación, como los referendos locales, para hacer oír sus demandas? ¿Qué rol desempeñaron la identidad local, la defensa del territorio y la movilización colectiva en sus acciones? Estas interrogantes, derivadas de la discusión conceptual y de la revisión de la literatura, permitirán conectar la teoría con la observación empírica de las experiencias vividas en cada caso, a nivel nacional y subnacional.

Capítulo segundo

Procesos de descentralización en Ecuador y Perú

En este capítulo se examina comparativamente el proceso de descentralización en Ecuador y Perú, con énfasis en su desarrollo histórico y normativo, la estructuración de unidades territoriales subnacionales en cada país, sus capacidades y limitaciones, y la forma en que vinculan con la gestión de recursos naturales y conflictos. Aunque ambos países comparten la característica de ser Estados unitarios, sus trayectorias descentralizadoras evidencian similitudes, respecto a la profundidad y los resultados, lo cual sienta el telón de fondo institucional para los casos de Azuay y Cajamarca analizados posteriormente.

1. Evolución histórica y marco legal de la descentralización en Ecuador

La trayectoria política del Ecuador, desde sus inicios republicanos, se ha caracterizado por un marcado centralismo, manifestado en la concentración del poder político y administrativo en el gobierno nacional y su capital, Quito. No obstante, a lo largo de su historia, han surgido múltiples iniciativas descentralizadoras, impulsadas tanto por demandas regionales, reflejo de la tensión histórica entre la Costa y la Sierra, como por la búsqueda de modernización estatal. Si bien la Constitución de 1978 aludía a la necesidad de descentralizar, recién en 1990, mediante la Ley de Régimen Municipal, y posteriormente, en 1997 con la Ley de Consejos Provinciales, se probaron marcos normativos que ampliaban ciertas competencias, asignando mayores recursos a los municipios y provincias. De esta forma, se introdujo un esquema de transferencias automáticas desde el presupuesto fiscal hacia los gobiernos seccionales (Ayala Mora 2003). Sin embargo, estos esfuerzos resultaron insuficientes para transformar la relación centro-periferia, en parte por la inestabilidad política y económica de la época.

Un hito importante en este proceso lo constituyó la Constitución de 1998, la cual reconoció explícitamente la autonomía municipal. (Valencia 2017). A partir de este marco, el país adoptó un modelo conocido como “descentralización a la carta”, mediante el cual los gobiernos seccionales podían solicitar de manera voluntaria y progresiva la transferencia de competencias desde el nivel central. Este proceso estaba condicionado a la demostración de capacidades técnicas y financieras por parte de la entidad local

solicitante. Si bien este sistema permitió que algunos municipios y provincias fortalecieran su gestión en áreas específicas, también generó un desarrollo desigual de la descentralización en el país y fue criticado por su lentitud y complejidad, sentando las bases para la profunda reforma que se emprendería con la Constitución de 2008 y el posterior Código Orgánico (COOTAD)

A pesar de este avance, el proceso de descentralización continuó desarrollándose a un ritmo lento. Evaluaciones realizadas hacia 2004 indicaban que Ecuador persistía como uno de los países más centralizados de la región latinoamericana, evidenciándose una alta dependencia financiera de los gobiernos locales respecto a las transferencias nacionales y una limitada capacidad para la formulación e implementación de políticas públicas propias (López y Rosero 2005).

La transformación más profunda del modelo territorial se gestó en el marco de la Asamblea Constituyente de 2007-2008. La Constitución resultante, aprobada en 2008, declaró a Ecuador como un Estado descentralizado y dispuso la creación de un Sistema Nacional de Competencias, así como la elaboración de un Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Este marco consolidó la figura de los GAD en sus distintos niveles, parroquial, municipal o cantonal y provincial, e incluso contempló la conformación de gobiernos regionales, aunque esta última instancia no se ha materializado plenamente. Siendo así, el COOTAD, finalmente aprobado en 2010, detalló el régimen de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y estableció el marco financiero para su sostenibilidad. De la aplicación de esto, se puede hacer referencia a la asignación de competencias, por un lado, los GAD municipales recibieron competencias en materia de ordenamiento territorial, provisión de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, recolección de residuos sólidos), gestión ambiental local, entre otras. Mientras que, en el caso de los GAD provinciales, se asignaron responsabilidades sobre áreas como el desarrollo agropecuario, la vialidad rural y la gestión ambiental a escala provincial (Rea-Reinoso et al. 2024).

Cabe resaltar que este nuevo marco consolidó y reformó los mecanismos para asegurar la disponibilidad de recursos para los GAD, modificando el sistema de transferencias obligatorias que ya existía desde la Ley del 15%, Ley de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales, aprobada en 1997, vigente bajo la Constitución de 1998. El COOTAD, por ejemplo, actualizó el monto, estableciendo la asignación de un 21% de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado (García y Montalvo 2020). Adicionalmente, se crearon fondos de

compensación destinados a apoyar a aquellos gobiernos seccionales con menor capacidad fiscal propia. De esa manera, la Constitución de 2008 fortaleció las facultades normativas locales, habilitando a los concejos municipales para expedir ordenanzas en materias de su competencia y a los gobiernos provinciales para emitir normativas de alcance regional, siempre dentro del marco legal nacional (Mayorga et al. 2025).

Desde una perspectiva normativa, el esquema de descentralización del Ecuador se posicionó como uno de los más avanzados en el contexto regional tras las reformas de 2008 y la entrada en vigencia del COOTAD (García y Montalvo 2020, Suárez-Cao et. al 2017). No obstante, su implementación práctica ha enfrentado desafíos significativos. Se evidencia una tensión persistente entre la visión centralista que caracterizó al gobierno de la Revolución Ciudadana, durante el 2007 y 2017, periodo en el cual, paradójicamente, se impulsó la reforma descentralizadora mientras se concentraba poder decisorio estratégico en el ejecutivo central, frente a demandas por una autonomía local efectiva y sustantiva (Madrid 2023). Una queja recurrente por parte de numerosos GAD se refiere a la insuficiente transferencia de recursos. Si bien los presupuestos asignados son nominalmente mayores que en períodos anteriores, las competencias transferidas (como el mantenimiento de infraestructura educativa o sanitaria, en ciertos casos) no siempre han estado acompañadas del financiamiento adecuado, generando brechas significativas en la capacidad de gestión local (Intriago y Guerrero 2025). Adicionalmente, la creación de niveles intermedios de gobierno, como las regiones autónomas previstas constitucionalmente, no llegó a concretarse debido a la falta de consenso político, manteniendo la estructura territorial fundamentalmente basada en provincias y cantones.

A pesar de estos obstáculos, durante los últimos años se ha observado un creciente protagonismo de los GAD en la formulación e implementación de políticas públicas locales. Algunos gobiernos municipales y provinciales que han demostrado una gestión eficiente han logrado innovar en ámbitos como el ordenamiento territorial participativo, el manejo integrado de cuencas hidrográficas y la protección ambiental (Marcillo y Vélez 2024). La legislación ecuatoriana, además, dota a los GAD de instrumentos jurídicos para incidir en la viabilidad de proyectos extractivos en sus jurisdicciones. Entre estos instrumentos se cuentan la potestad de emitir informes de uso y ocupación del suelo, necesarios para autorizar o negar ciertas actividades, y la facultad de convocar a consultas populares locales sobre asuntos de interés comunitario, amparados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La relevancia de estos mecanismos ha quedado demostrada en

el caso de la provincia de Azuay, aspecto que será abordado en detalle en el capítulo correspondiente al análisis de caso.

2. Evolución histórica y marco legal de la descentralización en Perú

Tras una época colonial y republicana temprana caracterizada por un acentuado centralismo limeño, Perú experimentó un primer intento descentralizador a mediados del siglo XX con la creación de Juntas Departamentales, enfocadas en la descentralización administrativa, las cuales no llegaron a consolidarse. Posteriormente, durante el gobierno militar de Velasco, entre 1968 y 1975, se impulsó un proceso de regionalización que tampoco alcanzó una implementación plena. Con el retorno a la democracia en 1980, el país mantuvo un esquema predominantemente centralizado, evidenciado en la figura de los prefectos designados para gobernar los departamentos. Cabe resaltar, que un esfuerzo significativo posterior fue la regionalización implementada en 1988, se dio durante el primer mandato de Alan García, mediante la creación de doce regiones autónomas dotadas de asambleas regionales electas. Dicha reforma buscaba desconcentrar el poder estatal y responder a intensas demandas provenientes de diversas regiones, particularmente del norte y sur del país. No obstante, factores como las dificultades económicas, la insuficiente preparación institucional y la oposición de actores políticos tradicionales condujeron al fracaso de este experimento, que más tarde, en 1992, fue disuelto por el gobierno de Alberto Fujimori, retomando el proceso de recentralización del poder (Contreras 2002).

Siendo así, durante el régimen autoritario de Fujimori, entre 1992 y 2000, el Perú experimentó un marcado centralismo y una significativa concentración del poder en el ejecutivo nacional. Fue necesaria la caída de dicho régimen y la subsiguiente transición democrática para que la agenda descentralista fuera retomada, aunque esta vez con mayor cautela. Si bien la Constitución de 1993 ya contemplaba la posibilidad de conformar regiones autónomas, fue la presión política ejercida a inicios del año 2000, enmarcada en la promesa de los actores democráticos emergentes de “descentralizar para democratizar”, la que impulsó el cambio institucional. En 2002, bajo la presidencia de Alejandro Toledo, se promulgaron la Ley de Bases de la Descentralización y las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipales. Se estableció entonces un plan gradual que consideraba partir de la creación de GORE electos en cada departamento, formalmente renombrado como “región”, aunque sin la fusión territorial prevista en 1988. En un segundo momento, se consideró que la transferencia de competencias debía darse de manera progresiva, para

que, en un tercer momento, eventualmente, se logre conformar de manera voluntaria las microrregiones mediante los referéndums correspondientes. Cabe señalar que estos últimos fracasaron en 2005, pues la población rechazó la fusión en unidades mayores, optando por mantener la estructura departamental histórica.

Desde el año 2003, el Perú cuenta con 25 Gobiernos Regionales, correspondientes a los 24 departamentos más la Provincia Constitucional del Callao y un régimen especial para Lima Metropolitana, con presidentes y consejos regionales elegidos popularmente cada cuatro años, además de aproximadamente 1,800 municipalidades provinciales y distritales también de elección popular. Durante la etapa inicial, las competencias asignadas a los GORE fueron limitadas, circunscribiéndose fundamentalmente a la planificación del desarrollo regional, la promoción económica, y la gestión de proyectos de inversión pública en sectores específicos (salud, educación, infraestructura vial rural, entre otros), siempre en coordinación con el gobierno central (Eaton 2015). Con el transcurso de los años, se han transferido algunas funciones adicionales, pero en la práctica, muchas competencias permanecen bajo el control fáctico de los ministerios nacionales a través de sus direcciones desconcentrada, como es el caso de la educación básica que sigue dependiendo funcionalmente del Ministerio de Educación, aunque las regiones administren presupuestos y personal. En este sentido, se podría argumentar que durante los primeros años posteriores a 2002, Perú implementó un modelo más cercano a la desconcentración administrativa que a una descentralización política plena, con los GORE operando bajo la tutela de los ministerios sectoriales (Nickson 2023).

Un aspecto crítico del modelo peruano reside en la distribución fiscal. Si bien los gobiernos regionales reciben asignaciones presupuestarias, estas provienen predominantemente de transferencias del tesoro público, siendo su autonomía fiscal muy escasa, ya que carecen de potestad para crear impuestos importantes, limitándose a tasas menores. Adicionalmente, el sistema de transferencias ha sido objeto de críticas por su carácter potencialmente regresivo, ya que paradójicamente, las regiones con mayores índices de pobreza tienden a recibir menos recursos per cápita en comparación con algunas regiones de mayor riqueza relativa, debido a las fórmulas de asignación empleadas o a la concentración de inversiones especiales en determinados territorios (López 2015). Esta dinámica ha contribuido al mantenimiento de las brechas interregionales e, incluso, ha generado frustración en regiones con vocación extractiva.

El caso de Cajamarca resulta paradigmático, dado que, a pesar de albergar grandes operaciones mineras, teniendo como referencia que Yanacocha fue la mina de oro más

grande de Sudamérica, la región persistió entre aquellas con mayores índices de pobreza. Por lo cual, aunque existe el mecanismo del canon minero, regulado por la Ley N° 27506, Ley de Canon, de julio de 2001, mediante el cual el 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras se transfiere a las regiones y municipios de origen, en la práctica, Cajamarca no percibió ingresos significativos por este concepto durante las prolongadas fases de exploración y construcción de los proyectos. Cuando finalmente comenzó a recibir montos relevantes (a mediados de la década de 2000, con la expansión de Yanacocha), la inversión de dichos fondos no se tradujo en una reducción sostenida de la pobreza (Barrantes 2005; Barrera 2012). Si bien se han documentado problemas de gestión y presuntos actos de corrupción en el uso de estos recursos, existen razones estructurales más complejas. La inversión del canon, mayoritariamente destinada a infraestructura, no genera condiciones sostenibles para superar los índices pobreza de Cajamarca.

En esa misma línea, es de resaltar que la arquitectura institucional peruana, además, preserva importantes mecanismos de control central, ya que la aprobación de proyectos de gran envergadura en sectores estratégicos como minería, hidrocarburos o infraestructura recae en los ministerios sectoriales nacionales, careciendo los gobiernos regionales de potestad legal para vetarlos. Si bien algunos gobiernos regionales han intentado ejercer facultades normativas para restringir actividades extractivas en zonas específicas, estas posteriormente han sido anuladas por el Tribunal Constitucional, al considerarlas inconstitucionales por invadir competencias exclusivas del gobierno nacional (Sisniegas 2024). En consecuencia, en términos del grado efectivo de descentralización, Perú mantiene un nivel considerable de centralización en los sectores más propensos al conflicto (minería, energía, medio ambiente), mientras que ha descentralizado funciones en sectores sociales como salud y educación, aunque manteniendo el financiamiento predominantemente centralizado.

En resumen, tanto Ecuador como Perú iniciaron el siglo XXI con procesos de descentralización, aunque con diferencias notables en su concepción y alcance. Ecuador adoptó un enfoque constitucionalmente más robusto y amplio, dotando a sus gobiernos subnacionales de mayor autonomía política y un catálogo de competencias definidas, si bien enfrenta desafíos persistentes en materia de financiamiento. Perú, por su parte, avanzó de manera más limitada, creando gobiernos regionales, pero sin transferir plenamente poder decisorio en sectores estratégicos y manteniendo una elevada dependencia financiera de estos niveles respecto del gobierno central. Estas divergencias

en la arquitectura institucional y en el grado efectivo de descentralización constituyen un factor relevante al analizar las distintas trayectorias que cada país ha seguido en la gestión de conflictos socioambientales.

No obstante, a pesar de enfrentar limitaciones competenciales y dependencia fiscal, tanto los GORE en Perú como los GAD en Ecuador se han consolidado como actores políticos relevantes. Dada la fragmentación de los sistemas de partidos y la baja legitimidad nacional en ambos países (Faust et al. 2008; McNulty y Guerra Garcia 2019), el nivel subnacional se ha convertido en una arena crucial para construir capital político y legitimidad que puede escalar nacionalmente (Jiménez 2015; Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero 2017). Han emergido liderazgos que desafían el centralismo y articulan demandas populares: en Cajamarca, Gregorio Santos se posicionó como vocero de la resistencia contra Conga (Zavaleta 2014), mientras en Azuay, Yaku Pérez construyó su identidad política en la defensa del agua (Balden y Romero 2021). Precisamente la defensa del agua, por su capacidad movilizadora y potencial discursivo (Oré y Geng 2015), ha sido un catalizador que ha permitido a estos líderes proyectar sus luchas subnacionales a la arena nacional. No obstante, las respuestas institucionales difieren: Azuay empleó mecanismos formales como la consulta popular vinculante, facilitada por la autonomía subnacional y las capacidades locales (Vásquez 2022), mientras que, en Cajamarca, la ausencia de estas herramientas y un Estado limitado obligaron a recurrir principalmente a la resistencia social (Zavaleta 2014; Badillo 2017). Esta dinámica ilustra cómo la existencia de gobiernos subnacionales genera espacios para la contienda política vertical (Bland y Chirinos 2014), aunque la resolución de los conflictos intergubernamentales sigue frecuentemente condicionada por la autoridad y los recursos del gobierno central.

Sin perjuicio de lo anterior, se examina con más detalle la situación de los gobiernos subnacionales en cada país, a través de identificar cuál es su rol, sus capacidades y la relación con la gestión ambiental, para luego compara estructuralmente las principales similitudes y diferencias.

3. Análisis comparativo de las trayectorias de descentralización en Ecuador y Perú

Una comparación sistemática de los procesos de descentralización en Ecuador y Perú revela diferencias sustanciales en sus marcos institucionales y resultados prácticos, configurando contextos distintos para la gobernanza subnacional. Partiendo de que el

marco constitucional y legal difiere notablemente, es importante señalar que, en la práctica, ambos países experimentan una tensión similar: si bien la descentralización es un principio reconocido, esta tiende a subordinarse a leyes sectoriales nacionales y el Estado central se reserva un control significativo en muchos aspectos, como apuntan Quispe-Mamani et al. (2023) para el caso peruano y como se evidenció en Ecuador durante los periodos de auge extractivista.

Asimismo, ambos países cuentan con niveles de gobierno subnacional intermedio (provincia en Ecuador, región en Perú), que median el nivel nacional con el local. Sin embargo, la trayectoria histórica y el peso de estos niveles varían. En Ecuador, las prefecturas y provincias tienen un rol consolidado como órganos de gobierno subnacional desde la década de 1960. En cambio, las regiones peruanas son entidades relativamente nuevas, creadas a partir de 2003, y sus funciones a menudo se perciben como más acotadas. A nivel local, aunque los municipios provinciales peruanos son más numerosos, en relación a los cantones ecuatorianos, y geográficamente más cercanos a la población, suelen ser más pequeños y contar con menos recursos en comparación con los ecuatorianos, donde se observa una mayor inversión histórica en el fortalecimiento de municipios grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca.

La asignación de competencias también marca una diferencia clave. A diferencia del modelo de transferencias voluntarias o “a la carta” que rigió bajo la Constitución de 1998, el marco legal ecuatoriano vigente desde 2010 optó por definir competencias exclusivas y obligatorias para los distintos niveles de GAD, abarcando ordenamiento territorial, gestión ambiental local y vialidad, entre otras, buscando una descentralización más integral que cubre ámbitos económicos, sociales y ambientales. Por el contrario, Perú otorgó competencias, pero muchas de ellas son concurrentes o delegadas, lo que genera ambigüedad y duplicidad de funciones con el gobierno nacional. Esta falta de claridad es particularmente notable en áreas como la gestión ambiental y de recursos hídricos, donde la Autoridad Nacional del Agua (ANA) centralizada a menudo domina, a pesar de la existencia de autoridades locales y comités.

En cuanto a las finanzas subnacionales, si bien ambos países dependen mayoritariamente de transferencias del gobierno central, los mecanismos y la predictibilidad difieren. Ecuador asegura por ley un piso mínimo de recursos para los GAD; dicha garantía se originó con la 'Ley del 15%' de 1997, fue elevada a principio constitucional en 1998 y su aplicación fue reglamentada en los años siguientes, garantizando la transferencia de al menos el 15% de los ingresos corrientes del

presupuesto del gobierno central a los gobiernos seccionales. Asimismo, el sistema utiliza fórmulas de distribución que, aunque discutibles, buscan criterios de equidad. Perú, en cambio, asigna presupuestos anualmente y los complementa con fondos específicos como el canon minero, cuya distribución puede ser muy desigual y su monto imprevisible al fluctuar con los precios internacionales de los minerales. Además, aunque las potestades tributarias locales son limitadas en ambos casos, los GAD ecuatorianos tienen algunas facultades, mientras que, en Perú, si bien los municipios recaudan ciertos impuestos (predial, alcabala), los GORE carecen prácticamente de impuestos propios.

La participación institucional de los gobiernos subnacionales en la esfera nacional también varía. En Ecuador, los GAD tienen espacios formales de participación, como el Consejo Nacional de Competencias y los Consejos de Cuenca, y fueron integrados en la planificación nacional territorial (por medio de Senplades). En Perú, aunque recientemente se creó un Consejo de Coordinación Intergubernamental, históricamente la coordinación ha sido más ad hoc, mediante convenios o mesas de trabajo, y la voz de los GORE en la formulación de políticas nacionales se considera débil. En contraste, las asociaciones subnacionales ecuatorianas, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Gobiernos Provinciales (CONGOPE), han actuado como interlocutores organizados y con cierto peso frente al Ejecutivo en temas de descentralización.

Los mecanismos disponibles para la resolución de conflictos desde el nivel subnacional también presentan diferencias significativas. En Ecuador, un gobierno local posee herramientas institucionales significativas como la promoción de consultas populares, que pueden generar una fuerte oposición política y obligar a procesos de litigio. Sin embargo, de manera similar a Perú, la decisión final sobre los proyectos considerados “estratégicos” o de competencia nacional tampoco recae legalmente en el nivel subnacional. En Perú, por su parte, el margen de acción de un gobierno subnacional es más político que jurídico, y aunque puede apoyar protestas sociales o emitir informes técnicos, su capacidad de incidencia formal es igualmente limitada en la decisión final, como señala Eaton (2015)

Asimismo, aunque ambos países enfrentan brechas en la capacidad estatal subnacional, existen matices importantes en el diseño de sus respectivas administraciones públicas para fortalecer a los gobiernos locales. La diferencia clave no radica solo en la presencia de problemas estructurales como la inestabilidad política, sino en la estrategia estatal para la articulación intergubernamental. En Ecuador, el andamiaje institucional

contempla espacios formales de transferencias de competencias como el Consejo Nacional de Competencias, diseñado para articular y organizar el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los GAD (García y Montalvo 2020). En contraste, en Perú, a pesar de los planes de modernización, se percibe que las instituciones regionales son más débiles y carecen de una estrategia estatal consolidada para su fortalecimiento. En el modelo peruano, la capacidad subnacional depende en mayor medida de mecanismos de transferencia de rentas, como el canon minero, cuya distribución, es descrita por Viale (2015) como desigual y sujeta a la fluctuación de los precios internacionales. Esta debilidad institucional en el caso peruano repercute directamente en la habilidad para mediar conflictos eficazmente, ya que un gobierno regional con baja capacidad técnica, poca continuidad y sin un respaldo estratégico claro, tendrá dificultades para proponer soluciones viables y ganar la confianza de todas las partes involucradas.

Por otro lado, corresponde considerar algunas causas comunes para entender por qué los procesos de descentralización tanto en Perú como en Ecuador no han cumplido plenamente sus promesas, revelando obstáculos estructurales compartidos. Una primera dificultad común radica en la adaptación de los marcos nacionales a la diversa realidad subnacional. Por un lado, Perú aplicó un “diseño uniforme” que tendió a ignorar las diferencias territoriales. Por el otro, Ecuador, si bien cuenta con mecanismos compensatorios como los fondos de compensación, creados específicamente para apoyar a los gobiernos locales con menor capacidad fiscal propia y así reducir las brechas de equidad territorial, también ha mostrado limitaciones para ajustar su estructura a esta diversidad, como lo evidencia la no concreción de los gobiernos regionales planificados. Sumado a esto, ambos procesos se implementaron sobre entidades subnacionales que partían con capacidades institucionales débiles o desiguales, lo que intrínsecamente dificultó la absorción y gestión eficaz de las nuevas responsabilidades transferidas.

En la misma línea, se puede considerar como una causante de esas limitaciones a la falta de compromiso político sostenido desde el nivel central para ceder poder real y culminar las reformas de manera integral. Esto se manifiesta en fallos durante las fases de implementación, como la acreditación de capacidades y las reformas sectoriales pendientes en Perú, o en las tensiones centralistas, la no creación de estructuras como las regiones y el financiamiento incompleto de competencias en Ecuador. Finalmente, la autonomía efectiva se ve restringida en la práctica por mecanismos de control centralizado. En Perú, por ejemplo, esto se manifiesta a través de sistemas administrativos

como el Sistema Nacional de Inversión Pública (Invierte.pe), que condiciona la ejecución de proyectos locales a directrices nacionales, y mediante la aplicación extensiva de la rectoría nacional, donde los ministerios en Lima dictan las políticas que las regiones deben ejecutar en sectores como salud o educación (Quispe-Mamani y Ayamamani 2023). Por su parte, en Ecuador se observaron tensiones similares, especialmente en el período 2007-2017, cuando el ejecutivo central utilizó a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) para supeditar los planes de desarrollo locales a la estrategia nacional, o empleó la retención de transferencias fiscales como herramienta de presión política (Madrid 2023).

A pesar de estas vastas similitudes en los desafíos estructurales y los resultados limitados, emerge una diferencia significativa en el diseño institucional referente a la participación ciudadana. El marco ecuatoriano se distingue por incorporar mecanismos de participación más institucionalizados y con un potencial de incidencia directa en decisiones clave a nivel local. Específicamente, se otorgan herramientas a los GAD, como la capacidad para emitir informes de uso y ocupación del suelo, cuyo carácter vinculante para ciertas actividades está definido en el ordenamiento jurídico: literal b del artículo 55 del COOTAD y artículo 43 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Asimismo, pueden proponer la convocatoria a consultas populares locales sobre temas de interés general; sin embargo, cuando estos asuntos, como los proyectos extractivos, pueden colisionar con competencias exclusivas del Estado central, la propuesta debe ser sometida a un control previo y aprobada por la Corte Constitucional (estipulado en el artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador). Estos mecanismos están amparados tanto en la Constitución como en los artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Mayorga-Angos et al. 2025).

En contraste, aunque Perú también implementó formalmente mecanismos de participación como los consejos de coordinación y el presupuesto participativo, diversos análisis señalan que estos espacios se han debilitado con el tiempo, volviéndose más formalistas y con una efectividad mermada por factores como la fragmentación política subnacional y la baja calidad de la representación (McNulty y Guerra Garcia 2019; López Jiménez 2015).

Adicionalmente, la alta percepción de corrupción en el contexto peruano contribuye a deslegitimar estos canales de participación ciudadana. Según datos del Latinobarómetro, por ejemplo, el 81% de los peruanos consideraba que la corrupción estaba generalizada, una cifra notablemente superior a la de Ecuador (65%) y a la media

latinoamericana (63%) (Corporación Latinobarómetro 2023). Esta profunda desconfianza dificulta una rendición de cuentas efectiva y una influencia ciudadana constante y significativa.

Esta diferencia fundamental en la robustez y formalidad de los canales de participación tiene implicaciones importantes. La existencia en Ecuador de vías institucionales reconocidas, a través de las cuales las instancias locales y potencialmente los ciudadanos pueden influir o incluso bloquear decisiones que afectan su territorio, podría generar dinámicas distintas en la gestión de conflictos y en la interacción entre agentes locales y externos (como las empresas extractivas). Se diferencia así de la situación en Perú, donde estas vías institucionales parecen menos efectivas o accesibles en la práctica actual, empujando potencialmente la contienda hacia otros ámbitos.

No obstante, a pesar de que se considera como una diferencia clave, en ambos procesos, en el grado y tipo de participación ciudadana institucionalizada en el marco ecuatoriano, es pertinente enfatizar que ambos procesos, comparten características comunes que generan dinámicas comparables en los espacios subnacionales, incluyendo la emergencia de conflictos y la actuación de diversos agentes.

En primer lugar, se identifica como una similitud clave en ambos procesos que la tensión existente entre descentralización formal versus autonomía real, ya que en ambos países implementaron la elección de autoridades subnacionales y transfirieron formalmente un conjunto de funciones o competencias. No obstante, en ambos casos, esta descentralización formal no se ha traducido completamente en autonomía real. En Perú, la debilidad y fragmentación del sistema de partidos regionales y la falta de reformas ministeriales correspondientes limitaron el poder efectivo transferido. En Ecuador, a pesar de tener competencias exclusivas detalladas y facultades normativas, la tensión con la visión centralista del gobierno nacional (especialmente 2007-2017) y la no concreción de niveles regionales indican límites a la autonomía práctica.

En segundo lugar, tanto Perú como Ecuador evidencian reformas estructurales que quedaron a medio camino o no se implementaron según lo previsto. Perú no logró la integración departamental que inicialmente buscaba la reforma. Ecuador no materializó la creación de los gobiernos regionales previstos en su Constitución de 2008. Esta incompletitud en la reconfiguración territorial y administrativa afecta la coherencia y potencial del proceso en ambos países.

En tercer lugar, una profunda dependencia fiscal es un obstáculo estructural en ambos países. Para fijar el grado de esta dependencia, se puede observar el origen de los

ingresos subnacionales. Según los reportes del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, en el 2015, las transferencias del gobierno central representaron en promedio más del 78% de los presupuestos totales de los Gobiernos Regionales, siendo el canon el 9%. Por su parte, el Ministerio de Finanzas de Ecuador, en el 2015, los recursos provenientes del gobierno central constituyeron cerca del 67% de los ingresos totales de los GAD. Estas cifras demuestran una persistente y elevada dependencia de las transferencias del gobierno central, limitando la autonomía financiera real en ambos casos.

En conclusión, si bien el análisis comparado revela diferencias formales en los marcos de descentralización, considerando que Ecuador tiene una estructura política y administrativa nominalmente más descentralizada que Perú, es fundamental enfatizar las profundas similitudes en los resultados prácticos y los obstáculos estructurales que ambos procesos enfrentan. A pesar de las distintas arquitecturas legales, tanto Perú como Ecuador luchan con reformas inacabadas, una persistente dependencia fiscal del nivel central, una brecha entre las competencias transferidas y los recursos asignados, y la continua tensión entre la autonomía subnacional declarada y las tendencias recentralizadoras o de control central. Estas características comunes generan escenarios subnacionales comparables, marcados por capacidades institucionales débiles y la emergencia recurrente de conflictos socioambientales. Aunque las herramientas institucionales formalmente disponibles para los actores locales difieren, el caso de Ecuador se destaca por habilitar estrategias basadas en recursos legales como las consultas populares, mecanismo que fue implementado en la Constitución de 1998, frente a una dependencia mayor de la movilización social y la negociación política informal en Perú debido al menor empoderamiento subnacional. Ambos contextos reflejan un proceso de descentralización con limitaciones significativas que condicionan la gobernanza territorial.

Precisamente, el análisis de los casos de Azuay y Cajamarca en el siguiente capítulo permitirá observar cómo las instancias del ámbito subnacional navegan estos contextos estructuralmente similares, aunque empleando estrategias condicionadas por las particularidades institucionales de cada país. En dicho análisis comparado, se empleará la metodología de rastreo de procesos para desarrollar el mecanismo causal en cada uno de dichos espacios subnacionales.

4. Capacidades de los gobiernos subnacionales: Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador y Gobiernos Regionales de Perú

Tras haber delineado la evolución histórica y los marcos legales generales de la descentralización en Ecuador y Perú, esta sección examina en detalle las características institucionales de sus respectivas entidades del nivel intermedio, correspondiente a los gobiernos subnacionales de ambos países: los GAD ecuatorianos y los GORE peruanos. El propósito es comparar directamente sus roles asignados, el alcance de sus competencias, el grado de autonomía política y fiscal que ejercen, sus capacidades institucionales efectivas y, de manera particular, sus facultades y limitaciones en la gestión ambiental y frente a las actividades extractivas. Este análisis comparativo es esencial para dilucidar las divergencias estructurales que condicionan la gobernanza subnacional en cada país.

En Ecuador, los GAD se articulan en tres niveles electos: 24 provinciales, 221 municipales o cantonales y 823 juntas parroquiales rurales. Los GAD municipales son responsables de la gestión del uso del suelo cantonal y la provisión de servicios básicos locales (agua potable, saneamiento, recolección de residuos), en tanto que los GAD provinciales asumen la coordinación del desarrollo intercantonal, la gestión de la vialidad provincial, riego y ambiente, y el fomento productivo. Estos niveles se interrelacionan a través de mecanismos como los consejos de planificación, diseñados para articular los planes de desarrollo territorial (Valencia 2017). En Perú, la estructura subnacional principal la conforman los 25 GORE, electos por departamento (gobernador y consejo), cuyas funciones comprenden la formulación de planes de desarrollo regional, la ejecución de inversión pública y la administración de sectores transferidos (salud, educación); a los que se suman las 196 municipalidades provinciales y 676 distritales, responsables de servicios locales esenciales y ordenamiento urbano. De este modo, se observa una diferencia estructural, el modelo ecuatoriano define competencias relativamente claras por niveles (principalmente municipal y provincial), mientras el peruano concentra funciones de alcance regional en el GORE, coexistiendo con las competencias municipales locales.

Una divergencia fundamental se manifiesta en el grado de autonomía de dichos gobiernos subnacionales. Por una parte, los GAD ecuatorianos ostentan una autonomía política y administrativa considerable, reconocida constitucionalmente, que incluye potestad normativa propia (ordenanzas) dentro de su ámbito competencial. Su estructura de financiamiento es mixta, combinando ingresos propios (impuestos prediales, patentes,

tasas por servicios) con transferencias garantizadas desde el Presupuesto General del Estado. Específicamente, el artículo 192 del COOTAD establece la asignación de un mínimo del 21% de los ingresos permanentes y no permanentes del gobierno central (entendidos los primeros como ingresos regulares, principalmente de impuestos, y los segundos como ingresos excepcionales, por ejemplo, los provenientes de la venta de petróleo). Sin embargo, dicha asignación constitucional frecuentemente resulta insuficiente para cubrir la totalidad de las competencias transferidas, generando tensiones por déficits de financiamiento y dependencia de convenios intergubernamentales o endeudamiento para proyectos de envergadura (Intriago Zambrano y Guerrero Bautista 2025).

En contraposición, los GORE peruanos presentan una autonomía fiscal considerablemente más restringida, con una dependencia preponderante de las transferencias del tesoro público y una capacidad muy limitada para generar ingresos tributarios propios significativos, lo que acentúa su subordinación funcional y financiera respecto al poder central. Las críticas recurrentes a los mecanismos de distribución y a la ejecución de fondos específicos como el canon minero (mecanismo establecido por la Ley N° 27506 en julio de 2001, que consiste en la transferencia a los gobiernos subnacionales del 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas del sector) ponen de manifiesto, adicionalmente, las complejidades inherentes a este modelo de dependencia fiscal (Viale Leyva 2015).

Las divergencias institucionales entre Ecuador y Perú se tornan particularmente agudas al examinar la gobernanza ambiental y la regulación de las industrias extractivas. En el caso ecuatoriano, la legislación confiere un rol protagónico a los GAD, otorgándoles la potestad de delimitar áreas de protección hídrica en coordinación con la autoridad nacional, gestionar reservas de carácter local e impulsar proyectos de conservación. Estos gobiernos han desarrollado normativa local específica, como ordenanzas para protección de fuentes de agua, e incluso han intentado declarar zonas intangibles para la minería. (en el marco de los artículos N° 77 y N° 78 de la Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua). Un elemento institucional distintivo y crucial es el mandato constitucional (artículos N° 57 y N° 407) relativo a la consulta previa, libre e informada a las comunidades locales y la consulta a los GAD potencialmente afectados por actividades extractivas no renovables. Si bien dicho mandato consultivo no equivale a un poder de veto formal, sí les otorga un ámbito institucionalizado para la incidencia, la negociación de condiciones, la exigencia de compensaciones o la manifestación de

oposición política, como lo evidencia la experiencia en Azuay y el activismo de líderes como Yaku Pérez desde la prefectura (Cajamarca 2025).

En contraposición, en el escenario peruano, los GORE poseen atribuciones ambientales formalmente asignadas (p. ej., a través de Gerencias Ambientales Regionales), pero carecen de potestad decisoria directa sobre la autorización de proyectos de gran envergadura en sectores estratégicos (minería, hidrocarburos), la cual recae exclusivamente en entidades del gobierno nacional. Instrumentos de planificación como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), aunque elaborados participativamente a nivel regional, carecen de fuerza jurídica vinculante respecto a concesiones o autorizaciones otorgadas previamente por el nivel central. De manera determinante, se constata la inexistencia de un mandato legal que prescriba la consulta a los GORE sobre la viabilidad de dichos proyectos extractivos, circunstancia que frecuentemente propicia escenarios de confrontación intergubernamental, dado que los actores subnacionales perciben una exclusión de los procesos decisivos clave (Bland y Chirinos 2014). Su participación formal en sistemas nacionales de gestión ambiental o hídrica tiende a poseer una influencia restringida en las decisiones finales, como se observó en el diálogo técnico sobre el proyecto Conga.

Con respecto a la capacidad institucional, ambos esquemas subnacionales afrontan desafíos significativos. En Ecuador, aunque los GAD disponen de un marco competencial formalmente amplio, su capacidad operativa se encuentra frecuentemente condicionada por la contradicción entre la magnitud de las responsabilidades asignadas y la suficiencia de los recursos financieros transferidos (Intriago Zambrano y Guerrero Bautista 2025). Por otro lado, análisis sobre la descentralización peruana señalan que una proporción significativa de GORE evidencia limitaciones institucionales en cuanto a la disponibilidad de personal técnico calificado, la consolidación de estructuras administrativas eficientes y una baja capacidad de ejecución presupuestal (López Jiménez 2015; Quispe-Mamani y Ayamamani 2023). Las dificultades reportadas en regiones como Cajamarca para invertir eficazmente los recursos del canon minero en desarrollo productivo sostenible (Zavaleta 2014) ponen de relieve la persistencia de estos desafíos de gestión intrínsecos al modelo peruano.

Finalmente, si bien el análisis comparativo de los GAD ecuatorianos y los GORE peruanos ha revelado divergencias sustantivas en la arquitectura formal de la descentralización (particularmente en la amplitud competencial, la autonomía fiscal y la existencia de mecanismos como la consulta previa en Ecuador), una perspectiva centrada

en la práctica política y la dinámica de la gobernanza sugiere que los procesos descentralizadores en ambos países han cultivado un terreno con similitudes fundamentales para la gestión de conflictos a nivel subnacional. A pesar de las diferencias normativas, tanto GAD como GORE funcionan como entidades electas que deben responder a presiones locales, actuando frecuentemente como intermediarios políticos clave entre las demandas ciudadanas, el poder central y actores externos. En la práctica, ambos tipos de gobierno suelen operar bajo significativas restricciones fiscales y de baja capacidad institucional. Además, ambos enfrentan una tensión constante con las prerrogativas y decisiones del nivel nacional. Estas realidades compartidas (la legitimidad derivada de la elección popular, el rol ineludible de intermediación política, las limitaciones operativas y la fricción con el centro) tienden a forjar una base de actuación comparable. Por lo tanto, más allá de las especificidades del diseño institucional, la experiencia descentralizadora parece haber configurado en Ecuador y Perú roles y estrategias de gestión de conflictos para los gobiernos subnacionales. Enfrentados a presiones similares, estos exhiben importantes paralelismos y desafíos comunes, definiendo así un escenario complejo, pero fundamentalmente análogo para la interacción entre Estado, regiones y sociedad civil en contextos de disputa.

5. Gestión descentralizada de recursos naturales y conflictos previos

Esta sección aborda los antecedentes y contextos relacionados a los conflictos subnacionales, para analizar cómo los procesos de descentralización en Ecuador y Perú impactaron la gobernanza de los recursos naturales en periodos anteriores o casos relacionados. El objetivo es identificar patrones en la interacción entre gobiernos subnacionales, las comunidades locales y actores del sector minero frente a las tensiones inherentes a la gestión de recursos naturales en contextos descentralizados, sentando así las bases contextuales para el análisis comparativo subsiguiente.

En Ecuador, la implementación del marco descentralizador post-2008 catalizó un involucramiento más activo de los GAD en la gestión de recursos naturales, perfilando una vía de interacción institucionalizada, aunque no exenta de tensiones. A modo ilustrativo, GAD provinciales como los de Cotopaxi e Imbabura ejercieron sus competencias normativas promulgando ordenanzas orientadas a regular actividades mineras artesanales y de pequeña escala, delimitando zonas de exclusión en proximidad a fuentes hídricas e instituyendo mecanismos de veeduría comunitaria (Carrillo y Casellas 2016). Si bien la competencia regulatoria sobre la minería a gran escala permanecía

centralizada, estas acciones demostraban la capacidad de las autoridades locales para incidir en ciertas escalas de la actividad y presionar por estándares más rigurosos, utilizando las herramientas institucionales disponibles. Un precedente clave en el uso de mecanismos de democracia directa, se dio en el conflicto de alta intensidad en Zamora Chinchipe, entre 2008 y 2012, en torno al proyecto Mirador, donde se evidenció el rol político de los GAD, con la autoridad provincial respaldando reivindicaciones indígenas y demandando mayor autonomía decisoria, aun cuando el proyecto avanzó tras negociación centralizada (Espinosa 2021). Estos episodios reflejaban una creciente polarización territorial, donde la defensa ambiental subnacional, amparada en instrumentos descentralizados, confrontaba la estrategia extractivista del gobierno central. La creación de nuevas institucionalidades para la gestión hídrica, como el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, antes, SENAGUA, también generó respuestas desde lo local, con los GAD reivindicando activamente su participación en dichos espacios (Wingfield et al. 2021).

Un hito posterior de significativa relevancia se produjo en 2018, con la celebración de un referéndum nacional que incorporó una consulta específica relativa a la prohibición de la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, la cual resultó aprobada por una amplia mayoría del 67.31% de los votantes (Consejo Nacional Electoral 2018). Dicho resultado catalizó una subsecuente reforma de la legislación minera nacional. Tal evento es interpretable como un indicativo de la consolidación de tendencias orientadas a la canalización participativa de la política extractiva, proceso en el cual la incidencia de actores gubernamentales subnacionales y movimientos ecologistas en la configuración de la agenda nacional es claramente reconocible (Velásquez 2017; Vela-Almeida y Torres 2021). En efecto, este episodio refuerza la constatación de que, con anterioridad al conflicto de Azuay, Ecuador presentaba un historial caracterizado por el empleo de mecanismos institucionales de democracia directa y normativas locales como estrategias de contestación y resistencia frente a proyectos mineros, circunstancia que confería al país una posición singular en el panorama regional respecto a las vías institucionalizadas para la participación ambiental en el marco de la descentralización.

En contraste, la experiencia peruana previa a Conga ilustra cómo la ausencia de canales institucionales formales para la participación subnacional en decisiones extractivas estratégicas fomentó el desarrollo de una vía predominantemente político-contestataria e informal. El caso paradigmático de Tambogrande, en Piura, en 2002,

demonstró el poder de la legitimidad social emanada de una consulta vecinal no oficial convocada por la municipalidad, capaz de paralizar un proyecto minero incluso antes de la instauración plena de los GORE (Walter y Urkidi 2016). Conflictos posteriores, ya con los GORE operativos como el de Majaz, en Piura, entre 2003-2007, ratificaron este patrón: ante la falta de mecanismos formales, se recurrió a consultas comunales respaldadas por instancias municipales y, en este caso, por el propio GORE, cuya influencia se manifestó en el apoyo político a las comunidades opositoras, aunque l

a paralización final derivó de la violencia y judicialización (Bland y Chirinos 2014; Eaton 2015; Paredes 2006). La acción proactiva pero jurídicamente no vinculante de las instancias subnacionales resultó clave en estos escenarios de vacío institucional formal.

Este patrón se replicó en el sur, en la provincia de Espinar, en Cusco, en 2012, donde frente a alerta de contaminación, la municipalidad provincial realizó una consulta simbólica y el GORE acompañó políticamente las demandas de revisión del convenio con la minera, actuando como mediador sin poder decisorio directo. Similarmente, en el conflicto por Tía María, en Arequipa, entre 2015 y 2019, el Gobernador Regional se alineó explícitamente con la protesta social contra el proyecto, tensionando la relación con el poder central, pero evidenciando que la influencia regional se canalizaba principalmente por vías políticas y no mediante competencias formales de veto o regulación (Bland y Chirinos 2014; Eaton 2015; Defensoría del Pueblo del Perú 2013). Estos casos consolidan la observación de un patrón recurrente, donde los GORE peruanos, si bien son actores políticos relevantes capaces de representar demandas locales frente al poder central, operan con una capacidad de incidencia formal limitada en esta materia, dependiendo crucialmente de la movilización social y la negociación política para influir en las disputas (Paredes 2006). Incluso el éxito previo en Cajamarca con Cerro Quilish, en 2004, donde una ordenanza municipal y la movilización social lograron suspender un proyecto, se reveló como un logro coyuntural sin generar cambios institucionales permanentes, dejando intacta la estructura decisoria centralizada que el proyecto Conga desafiaría posteriormente con mayor determinación estatal.

En síntesis, el análisis de los conflictos y experiencias previas en Ecuador y Perú revela trayectorias distintas en la articulación de la descentralización con la gestión de recursos naturales y los conflictos socioambientales, consistentes con los objetivos y conclusiones planteadas. En Ecuador, se observa una tendencia hacia la progresiva utilización y consolidación de mecanismos institucionales descentralizados, como

ordenanzas locales, consultas populares cantonales y provinciales, e incluso referendos nacionales; como vías para canalizar la oposición local y las preocupaciones ambientales frente a la política extractiva nacional, configurando un espacio, aunque conflictivo, para la participación ambiental territorializada. En contraste, la experiencia peruana anterior a Conga se caracterizó por la ausencia de canales formales efectivos para la participación decisoria subnacional en grandes proyectos extractivos, lo que impulsó el empleo de mecanismos informales de resistencia, materializadas en consultas vecinales no vinculantes como en Tambogrande o Espinar, y el posicionamiento de los GORE y municipalidades como actores políticos que respaldan las demandas locales, como Majaz y Tía María; pero con limitada capacidad de incidencia formal y dependiendo fundamentalmente de la movilización social y la negociación política. Esta disparidad entre la emergente vía institucional y participativa ecuatoriana y la persistente vía político y contestataria informal peruana en la gestión subnacional de conflictos por recursos naturales establece un punto de partida fundamental para comprender las dinámicas, estrategias y desenlaces observados posteriormente en los casos de Azuay y Cajamarca.

Capítulo tercero

Análisis de y entre los casos de Azuay y Cajamarca

Este capítulo emplea el rastreo de procesos para responder a la pregunta central: ¿Cómo interactúan las estructuras de descentralización con la movilización social y las estrategias de los actores en conflictos socioambientales por el agua en los casos de Azuay, en Ecuador, y Cajamarca, en Perú, para configurar diferentes trayectorias de gobernanza subnacional y mecanismos de resolución? Por lo cual, se mediante el análisis comparativo de eventos y decisiones clave, se conectan estos elementos con los mecanismos causales que explican las trayectorias divergentes. Específicamente, se examina de qué manera la articulación (o falta de ella) entre los gobiernos subnacionales y movimientos sociales afectó las estrategias de resistencia y las soluciones institucionalizadas, así como el impacto de la respuesta del gobierno central sobre la dinámica y el desenlace de los conflictos en cada caso.

1. Descripción del caso de Azuay

El conflicto antiminerero en la provincia del Azuay, situada en la región sur de Ecuador, tiene raíces profundas asociadas a la defensa del agua y del medio ambiente. Desde la década de 1990, diversas comunidades campesinas e indígenas de esta provincia han expresado su oposición a proyectos de minería metálica debido a los potenciales impactos negativos sobre las fuentes hídricas, especialmente en zonas de páramo como Quimsacocha donde, desde mediados de la década del 2000, la oposición se articuló de manera particular contra el proyecto Loma Larga. Con el paso del tiempo, este movimiento consiguió el respaldo de sectores urbanos, lo cual se logró mediante campañas de concientización centradas en las consecuencias adversas de la actividad minera (Montaño 2021). El contexto nacional también influyó, ya que, en 2008, el gobierno de Rafael Correa, si bien decretó una suspensión temporal de concesiones mediante el Mandato Minero, posteriormente impulsó la Ley de Minería en 2009, reactivando proyectos estratégicos y generando nuevas movilizaciones antimineras.

Un elemento significativo que fortificó estas resistencias fue el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza y del derecho humano al agua, establecidos en la Constitución ecuatoriana de 2008. Dicho marco legal proveyó fundamentos

jurídicos sólidos para la defensa territorial que articularon organizaciones como la Confederación de Pueblos Kichwa (ECUARUNARI), así como colectivos de mujeres y asociaciones de sistemas de agua comunitarios. Un hito crucial en esta contienda fue la Consulta Popular realizada en el cantón Girón, perteneciente a Azuay, el 24 de marzo de 2019. En este primer referéndum vinculante sobre minería en el país, un categórico 87 % de los votantes rechazó la explotación de oro en el páramo de Quimsacocha, denominado Loma Larga en el ámbito del proyecto minero, priorizando la protección del agua por sobre la actividad minera. Este resultado histórico marcó un precedente importante en términos de participación ciudadana en defensa del ambiente, siendo el producto de años de organización comunitaria sostenida, a pesar de la criminalización de dirigentes y las presiones ejercidas por empresas mineras (Chicaiza et al. 2019). A nivel cantonal, este resultado imposibilitó la continuación de actividades mineras en Girón, pero la empresa titular mantuvo su enfoque en la porción del proyecto localizada dentro de Cuenca.

De forma paralela, diversos actores políticos locales incorporaron la causa antiminera como parte de su agenda. Yaku Pérez Guartambel, reconocido líder indígena y posteriormente Prefecto de Azuay, entre 2019 y 2020, se consolidó como una figura central en este proceso. Entre 2019 y 2020, Pérez intentó en tres ocasiones distintas promover una consulta popular a nivel provincial con el fin de prohibir la minería metálica, basándose en los mecanismos de democracia directa garantizados por la Constitución (Castro 2020). Sin embargo, todas estas peticiones fueron desestimadas por la Corte Constitucional de ese período, argumentando, entre otros puntos, que la gestión de recursos del subsuelo es competencia estatal y no puede prohibirse de manera absoluta a nivel subnacional.

La primera propuesta de Pérez, introducida en julio de 2019, pretendía una prohibición total y “sin excepción” de las actividades mineras en fuentes de agua y ecosistemas frágiles dentro de la provincia de Azuay (Torres 2019). No obstante, en septiembre de 2019, la Corte Constitucional denegó esta solicitud, argumentando que era excesivamente amplia, ya que afectaba a 812 concesiones mineras en la provincia, y que restringía derechos constitucionales como la seguridad jurídica de los concesionarios (Torres 2019). Adicionalmente, la Corte indicó que la pregunta formulada no aseguraba la libertad del elector y carecía de una estructura clara para una votación dicotómica: Sí o No (Castro 2020).

A pesar de este contratiempo, Pérez continuó su lucha y presentó una segunda solicitud en enero de 2020. Esta nueva propuesta incluía dos preguntas más específicas:

una para vedar la minería en todas sus escalas (artesanal, pequeña, mediana y grande) y otra para anular las concesiones mineras ya existentes en la provincia. Un mes después, la Corte Constitucional nuevamente rechazó y archivó la petición, repitiendo que la anulación de concesiones previas vulneraría “el derecho constitucional a la seguridad jurídica” de los titulares mineros. Pérez realizó un tercer intento en agosto de 2020, esta vez centrando la prohibición en un área específica: el bosque protector Yanuncay-Irquis, parte de la microcuenca del río Tarqui. Sin embargo, la Corte Constitucional también desestimó esta propuesta, citando nuevamente problemas en la formulación de la pregunta que impedían una decisión libre y responsable por parte del electorado (Castro 2020).

Tras estos intentos fallidos a escala provincial, la estrategia antiminera se reorientó hacia el cantón Cuenca, capital de la provincia de Azuay. En Cuenca se encuentran dos de los proyectos mineros a gran escala más polémicos del país: Loma Larga, un depósito de oro, plata y cobre administrado por la empresa canadiense INV Metals, y Río Blanco, un proyecto aurífero operado por Ecuagoldmining, de capital chino. Ambos yacimientos están ubicados en zonas de páramo que son vitales como fuentes de agua para la ciudad. Hacia 2020, el proyecto Loma Larga estaba en fase de exploración avanzada, con planes para iniciar la producción en 2023. Por otro lado, el proyecto Río Blanco se mantenía suspendido por orden judicial desde 2018, como consecuencia de una acción de protección interpuesta con éxito por comunidades locales y ECUARUNARI, debido a que la concesión se localizaba en una zona de fuentes de agua (Montaño 2021). Este complejo escenario político-social, definido por la defensa del agua, precedentes como el de Girón y los intentos infructuosos de Yaku Pérez, estableció las bases para que actores locales en Cuenca, incluyendo una ciudadanía con alto nivel de organización ambiental (como el Frente en Defensa del Agua y la Vida) y el apoyo de instituciones locales, promovieran su propia consulta popular antiminera, utilizando la apertura jurídica existente para la participación ciudadana.

1.1 Interpretación del Artículo 104 de la Constitución en este contexto

El Artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008, establece diversos mecanismos de democracia directa, entre ellos la consulta popular. Cabe mencionar que esta disposición surgió en el artículo 106 de la Constitución de 1998, concediendo la facultad a los GAD, como municipios y consejos provinciales, para convocar consultas populares sobre “asuntos de interés para su jurisdicción”.

Adicionalmente, reconocía el derecho de la ciudadanía a solicitar consultas populares sobre cualquier asunto mediante iniciativa propia. Esto significaba que, constitucionalmente, un GAD municipal podía someter a consideración del electorado local temas que afectaran directamente a su comunidad, aunque la ejecución de las decisiones resultantes debía realizarse dentro del marco legal vigente (El Comercio 2015).

No obstante, la interpretación y el alcance del Artículo 104 sufrieron modificaciones importantes durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. En diciembre de 2015, la Asamblea Nacional, mayoritariamente conformada por legisladores oficialistas, aprobó un conjunto de enmiendas constitucionales que, entre otros puntos, restringían las competencias de los GAD para convocar consultas. De manera específica, la enmienda incorporada a los incisos tercero y cuarto del Artículo 104 indicaba que las consultas convocadas por los GAD solo podrían tratar sobre asuntos de interés local que fuesen exclusivamente de sus competencias. En la práctica, esta modificación limitó la capacidad de los municipios para consultar a la población sobre temas considerados de competencia nacional, como la gestión de los recursos naturales no renovables (minería, petróleo), cuyo dominio el Artículo 408 asigna explícitamente al Estado central. En su momento, organizaciones opositoras argumentaron que esta reforma pretendía restringir la participación ciudadana y centralizar el poder, impidiendo la realización de consultas ambientales promovidas desde el ámbito local (El Comercio 2015).

El escenario jurídico cambió nuevamente después de la transición política de 2018. Con la llegada al poder de Lenín Moreno y la posterior ruptura con el correísmo, se instauró un Consejo de Participación Ciudadana Transitorio encargado de evaluar a las autoridades de control. En este contexto, el 1 de agosto de 2018, la Corte Constitucional, todavía con jueces del período anterior, emitió la sentencia 018-18-SIN-CC, mediante la cual declaró inconstitucionales 13 de las 15 enmiendas aprobadas en 2015 (Cajamarca 2024). Este fallo tuvo como efecto principal la restauración del texto original del Artículo 104, devolviendo así a los GAD la plena facultad para proponer consultas populares sobre asuntos de interés local, sin la restricción previa de la “competencia exclusiva”.

A partir de ese momento, desde una perspectiva jurídica, los municipios recuperaron la capacidad de consultar a sus ciudadanos sobre temas de interés local, aun si estos incidían en sectores estratégicos nacionales, siempre y cuando se obtuviera previamente el dictamen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. En esencia, la interpretación vigente del Artículo 104 en 2020 reconocía tanto la autonomía local para plantear consultas sobre la protección ambiental y los recursos hídricos de su

territorio, como la necesidad de armonizar dichas iniciativas con los preceptos constitucionales generales, tales como el respeto a los derechos de terceros y las competencias estatales, a través del control previo de la Corte Constitucional.

En el caso particular de Cuenca, el artículo 104 se erigió como el pilar legal fundamental que posibilitó al gobierno local impulsar una consulta popular antiminera. Las autoridades municipales y los colectivos ciudadanos sostuvieron que la protección de las fuentes de agua del cantón constituía un asunto de interés público local, directamente vinculado con derechos constitucionales fundamentales (derecho al agua, derecho a la salud, derechos de la naturaleza) y con las competencias municipales en materia de gestión ambiental y ordenamiento territorial. Si bien la propiedad estatal de los recursos minerales no renovables (art. 408) y la definición de la política minera nacional (art. 261) son competencias exclusivas del Estado central, la Constitución también asegura la participación popular en decisiones ambientales. Frente a esta situación, la Corte Constitucional debía sopesar estos aspectos: permitir la expresión de la voluntad popular cuencana sin infringir el marco constitucional. Como se detalló anteriormente y se reiterará, el dictamen de la Corte interpretó el alcance del artículo 104 de manera equilibrada, autorizando la consulta, pero delimitando sus efectos para no invadir competencias nacionales ni afectar derechos adquiridos por las empresas mineras.

1.2 Acciones específicas del GAD de Cuenca para viabilizar la consulta

El GAD de Cuenca, mediante su Concejo Cantonal y la Alcaldía, jugó un papel estratégico y crucial en la concreción de la consulta popular antiminera. La iniciativa provino de la coordinación entre movimientos ciudadanos, como el Cabildo Popular por el Agua de Cuenca y el Frente en Defensa del Agua y la Vida, y autoridades locales. Estos colectivos ambientales presentaron una propuesta al Concejo Cantonal, destacando la urgencia de proteger los páramos donde nacen los ríos que abastecen de agua a la ciudad. La Comisión de Ambiente del Concejo examinó esta iniciativa; aunque inicialmente se propusieron dos preguntas centradas en dos ríos específicos, los concejales decidieron ampliarlas a cinco para cubrir las cuencas de todos los ríos principales de Cuenca: Tarqui, Yanuncay, Tomebamba, Machángara y Norcay (Castro 2020).

El 1 de septiembre de 2020, el pleno del Concejo Cantonal aprobó una resolución solicitando formalmente la convocatoria a una consulta popular por el agua en el cantón. Esta decisión se basó explícitamente en la facultad otorgada por el artículo 104 de la

Constitución, argumentando la competencia municipal para consultar sobre asuntos de interés local, en este caso, la protección de fuentes hídricas críticas para Cuenca. El documento aprobado contenía los antecedentes legales relevantes, como el derecho al agua y los derechos de la naturaleza, considerandos técnicos y las cinco preguntas definidas. Cada pregunta seguía una estructura similar, variando solo el nombre del río y la escala de la minería; por ejemplo: “¿Está usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a gran escala en la zona de recarga hídrica del río Tarqui, según la delimitación técnica realizada por la Empresa Pública Municipal ETAPA EP? Sí o No”. Cuatro preguntas aludían a la minería a gran escala en los ríos Tarqui, Yanuncay, Tomebamba y Machángara, mientras que la quinta trataba sobre la minería a mediana escala en el río Norcay (El Comercio 2020a). Esta formulación detallada, diferenciada por río y escala minera, manifestaba la intención de cumplir con los principios de claridad y especificidad requeridos por la Corte Constitucional.

De forma previa y simultánea, el GAD de Cuenca, a través de su empresa pública de agua potable ETAPA EP, realizó estudios técnicos exhaustivos para delimitar con precisión las zonas de recarga hídrica de cada río. Estas delimitaciones, apoyadas por coordenadas geográficas exactas, identificaron las áreas de páramo y cuencas donde se encuentran las nacientes y acuíferos estratégicos. La inclusión de este soporte técnico fue esencial para dar solidez a las preguntas de la consulta y demostrar que la medida propuesta se fundamentaba en bases científicas y no en consideraciones arbitrarias. De hecho, la Corte Constitucional requirió posteriormente que el mapa de coordenadas de las zonas propuestas se integrara directamente en el texto de la consulta, para asegurar una mayor claridad para el electorado (Castro 2020). Asimismo, el Concejo Cantonal reunió información sobre las concesiones mineras existentes en dichas áreas, identificando que el proyecto Loma Larga afectaba a los ríos Tarqui y Yanuncay, mientras que Río Blanco se ubicaba en la cuenca del río Machángara. Con estos datos, se justificó que la consulta se centraba exclusivamente en ciertos sectores sensibles del cantón, sin pretender cubrir la totalidad del territorio ni actividades ajenas a la protección hídrica.

Inmediatamente después de la aprobación de la resolución municipal, el alcalde de Cuenca, Pedro Palacios, junto con el procurador síndico municipal, José Antonio Saud, formalizaron la solicitud ante la Corte Constitucional. El expediente, que contenía las cinco preguntas definidas, fue enviado con carácter urgente para obtener el dictamen previo de constitucionalidad requerido. El Alcalde Palacios presentó personalmente la petición el 8 de septiembre de 2020 en la sede de la Corte Constitucional en Quito,

acompañado por representantes del Cabildo por el Agua, en una demostración simbólica de la alianza entre el gobierno local y la sociedad civil. Esta gestión dio inicio formal al Caso N° 6-20-CP, cuya ponencia fue asignada a la jueza Karla Andrade. Es notable la rapidez con la que se tramitó el caso: apenas diez días después, el 18 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional emitió su dictamen favorable, aprobando las cinco preguntas planteadas. Este breve plazo, cumpliendo exactamente la mitad de los 20 días máximos que la ley otorga para resolver estas peticiones, evidenció la relevancia que el tema había cobrado. Para los impulsores de la consulta, este fallo representó un logro histórico, materializando en semanas lo que se había buscado durante años. “El pueblo cuencano podrá manifestarse en las urnas para cuidar las fuentes de agua”, declaró Palacios tras conocer la decisión (Castro 2020). Durante este período, sectores promineros intentaron detener el dictamen interponiendo recursos de recusación contra algunos jueces de la Corte, pero estos intentos no tuvieron éxito (El Comercio 2020b). El 22 de septiembre de 2020, una vez notificado el dictamen y transcurrido el plazo legal para posibles apelaciones, el camino jurídico para la realización de la consulta quedó definitivamente abierto.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional, la responsabilidad de organizar la consulta recayó en el Consejo Nacional Electoral (CNE). La presidenta del CNE, Diana Atamaint, anunció inicialmente que se evaluaría la posibilidad de incluir la papeleta adicional para Cuenca en las elecciones generales programadas para 2021, cuya primera vuelta presidencial se llevaría a cabo el 7 de febrero y la segunda el 11 de abril. Finalmente, se decidió convocar la consulta popular para el 7 de febrero de 2021, haciéndola coincidir con la primera vuelta de los comicios nacionales. Esta decisión estratégica pretendía aprovechar la infraestructura electoral existente y asegurar una alta participación ciudadana. El GAD de Cuenca colaboró activamente con el CNE en los aspectos logísticos y en la difusión oficial de las preguntas de la consulta. Igualmente, garantizó los recursos necesarios para la campaña institucional informativa exigida por ley, explicando a la ciudadanía el contenido de la consulta y las opciones de respuesta disponibles.

En resumen, el GAD municipal de Cuenca mostró prontitud y visión estratégica al articular la demanda social existente, fundamentar técnicamente la propuesta, cumplir rigurosamente con los procedimientos legales ante la Corte Constitucional y coordinar eficazmente con las autoridades electorales. Este conjunto de acciones permitió que, en menos de seis meses, la aspiración de prohibir la minería en las zonas hídricas críticas de

Cuenca pasara de ser una propuesta a convertirse en una realidad sometida a la decisión soberana del pueblo en las urnas, un hecho sin precedentes para una ciudad de la magnitud de Cuenca en Ecuador.

1.3 Superación de los argumentos en contra ante la Corte Constitucional

La obtención del dictamen favorable de la Corte Constitucional para la consulta popular antiminera en Cuenca requirió superar serios cuestionamientos legales presentados por diversos actores. Tanto la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, como las cámaras industriales y las propias empresas mineras, expusieron argumentos o *amicus curiae* advirtiendo sobre posibles vulneraciones a preceptos constitucionales.

Un argumento central opositor sostenía que un municipio no podía decidir sobre la explotación de recursos mineros, ya que la Constitución reserva al Estado central el dominio exclusivo sobre los recursos naturales no renovables y la dirección de las políticas mineras (arts. 261 y 408). Se argumentaba que facultar a un GAD para decidir sobre un tema de carácter nacional era inconstitucional. Las cámaras empresariales, por su lado, manifestaban que permitir esta consulta establecería un precedente perjudicial de autonomismo local, donde las ciudades actuarían como “repúblicas independientes” en materia económica (El Comercio 2020b). No obstante, la Corte Constitucional superó este argumento al interpretar que la consulta trataba sobre un asunto de interés local primordial –la protección de fuentes hídricas– aunque estuviera relacionado con la actividad minera. La Corte se basó en el texto original del artículo 104, que autoriza consultas por interés local, y consideró legítimo que la ciudadanía orientara el uso del suelo y la conservación ambiental en su territorio. El dictamen protegió la competencia estatal al limitar los efectos de la consulta al ámbito futuro y local, sin anular leyes nacionales ni imponer prohibiciones generales. De esta manera, la Corte equilibró la autonomía seccional con la unidad del Estado.

Otro argumento insistente fue que la consulta podría afectar derechos previamente concedidos a empresas mineras, lesionando la seguridad jurídica y la confianza legítima protegidas por la Constitución. Este fue el principal argumento por el cual la Corte había negado la segunda propuesta de Yaku Pérez en 2020, que buscaba cancelar concesiones existentes. Juristas afines a la industria minera también indicaron que la Constitución (art. 407) solo prohíbe explícitamente la minería en áreas protegidas, zonas intangibles y

centros urbanos, por lo que extender esta prohibición a otras áreas como los páramos sería una modificación constitucional irregular (Castro 2020). Para superar este impedimento, los promotores de la consulta en Cuenca ajustaron cuidadosamente la redacción de las preguntas, evitando cualquier referencia a la revocatoria de concesiones vigentes. Las preguntas se enfocaron en “prohibir la explotación minera metálica” a futuro en las zonas de recarga hídrica. La Corte Constitucional aceptó esta distinción y, en su dictamen del 18 de septiembre de 2020, aclaró que la decisión popular tendría efectos únicamente hacia el futuro, sin carácter retroactivo sobre concesiones ya otorgadas (El Comercio 2020b). Esta precisión fue clave para salvaguardar la seguridad jurídica y neutralizar el argumento de la irretroactividad, disipando así las dudas de inconstitucionalidad en este punto.

Asimismo, se puso en duda la calidad técnica de las preguntas, alegando que podrían no ser claras, neutrales o permitir una decisión libre del elector, como había ocurrido con las propuestas previas de Yaku Pérez. Para superar esto, el GAD de Cuenca elaboró preguntas específicas, sencillas y separadas por tema, utilizando una fórmula dicotómica clara (Sí/No) y evitando combinaciones conceptuales confusas. La Corte verificó que las preguntas guardaran relación con la motivación presentada (protección del agua) y no indujeran la respuesta. Además, exigió la inclusión de las delimitaciones geográficas exactas para mayor transparencia. Gracias a este cuidado en la formulación, las preguntas superaron el escrutinio de constitucionalidad formal y material, obteniendo 7 de 9 votos favorables en la Corte (Castro 2020).

Finalmente, aunque los opositores plantearon argumentos sobre el posible impacto económico negativo y el mal precedente para la política pública minera, la Corte Constitucional centró su análisis en consideraciones estrictamente jurídicas. El fallo no evaluó la conveniencia económica de la minería, sino la constitucionalidad de la pregunta. Al aprobarla, reconoció implícitamente que la consulta local sobre política ambiental era legítima y coherente con los derechos al agua y a la naturaleza consagrados en la Constitución (Montaño 2021), siempre que se respetaran los límites establecidos (no retroactividad, claridad, ámbito local). La Corte actuó con independencia, rechazando presiones políticas y desestimando intentos de recusación contra magistrados (El Comercio 2020b), reafirmando la supremacía constitucional y el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales.

1.4 Organización de la campaña por el ‘Sí’ en la consulta popular

Una vez conseguido el dictamen favorable de la Corte Constitucional y convocada la consulta popular para el 7 de febrero de 2021, se organizó en Cuenca una intensa campaña a favor de la opción “Sí”, que pretendía prohibir la minería en las zonas de recarga hídrica. Esta campaña fue impulsada principalmente por organizaciones sociales y contó con el respaldo moral del gobierno local. La dinámica de esta campaña presentó particularidades, al enfocarse en un tema ambiental en lugar de una contienda partidista convencional.

La base de la campaña fue el Cabildo Popular por el Agua de Cuenca, una coalición que congregó a un amplio espectro de actores: organizaciones ecologistas, colectivos urbanos, comunidades rurales, académicos, jóvenes activistas y grupos de mujeres. Entre las organizaciones más relevantes se encontraban el colectivo Mujeres por el Agua, la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua de Cuenca (que representaba a comunidades campesinas guardianas de los páramos), miembros locales de Acción Ecológica y líderes indígenas afines a Ecuarunari. Figuras como David Fajardo, vocero del Cabildo, y activistas como Silvia Benítez, Narcisa Requelme y Marta Echevarría, desempeñaron roles prominentes como portavoces (Montaño 2021). La trayectoria previa de trabajo conjunto de estas organizaciones en mingas, foros y educación ambiental facilitó la articulación de un mensaje unificado bajo el lema oficioso “Sí a la vida, Sí al agua”, que subrayaba el espíritu conservacionista de la consulta (Montaño 2021).

Aunque los funcionarios públicos deben mantener cierta neutralidad en campaña, el Alcalde Pedro Palacios y la mayoría de los concejales de Cuenca manifestaron públicamente su apoyo al “Sí”. Palacios reiteró que la prioridad era “cuidar las fuentes de agua” y que la consulta “significa la vida” para la ciudad (Montaño 2021). El municipio colaboró facilitando espacios para eventos de difusión y proporcionando información técnica a través de ETAPA EP. Además, figuras políticas nacionales como Yaku Pérez, entonces candidato presidencial por Pachakutik, apoyaron explícitamente la consulta, integrándola a su plataforma ecopolítica. Organizaciones indígenas nacionales como la CONAIE y frentes ecologistas expresaron su solidaridad, proyectando el caso de Cuenca como un ejemplo para otras regiones. Este respaldo diverso otorgó mayor legitimidad y difusión al mensaje del “Sí”.

La estrategia de comunicación se concentró en medios locales, redes sociales y actividades territoriales. A pesar de las restricciones por la pandemia de COVID-19, se organizaron reuniones informativas barriales, recorridos con altavoces, distribución de

material impreso y eventos simbólicos como caminatas y actos ecuménicos. Las radios locales tuvieron un papel importante, especialmente en zonas rurales, transmitiendo debates y testimonios que destacaban la importancia del páramo para el agua potable. En redes sociales, se difundieron videos explicativos, infografías y mensajes de apoyo de personalidades locales (Montaño 2021). Un factor clave fue la práctica inexistencia de una campaña organizada por el “No”. Los gremios empresariales vinculados a la industria minera y ciertos funcionarios del gobierno central decidieron no participar activamente en la contienda electoral, considerando el proceso inválido o manteniendo un bajo perfil (El Comercio 2020b; Montaño 2021), optando por estrategias jurídicas posteriores en lugar de una confrontación mediática. Esta situación dejó el debate público dominado por el discurso favorable al “Sí”.

Según, Montaño (2021) la jornada electoral del 7 de febrero de 2021 registró una alta participación ciudadana, superior al 80 % de los más de 430 mil electores habilitados en Cuenca. Los resultados confirmaron una victoria abrumadora del “Sí”, con un promedio del 80,04 % de apoyo en las cinco preguntas. Más de 348 mil personas apoyaron la prohibición de actividades mineras en las zonas de recarga hídrica de los ríos Tomebamba, Tarqui, Yanuncay, Machángara y Norcay. Esta contundente expresión de voluntad popular fue celebrada por los promotores como un triunfo histórico, no solo por concluir décadas de lucha local, sino por sentar un precedente inspirador para la defensa democrática del agua en otras regiones del Ecuador.

Tras el referéndum, los colectivos y autoridades que promovieron el “Sí” continuaron activos, centrándose en garantizar la implementación efectiva del mandato popular. El Cabildo por el Agua ha supervisado las acciones municipales, instando a la reforma del Plan de Ordenamiento Territorial y la emisión de ordenanzas que declaren intangibles las zonas protegidas, incorporando así el mandato popular en la normativa local. Asimismo, mantienen veedurías sobre procesos judiciales pendientes, como el del proyecto Río Blanco. Los activistas permanecen vigilantes ante posibles intentos de las compañías mineras por eludir la prohibición o rediseñar proyectos, confiando en la fortaleza de la decisión popular y la legitimidad obtenida en las urnas para defenderla (Montaño 2021). Si bien la empresa minera afectada manifestó respeto inicial, la incertidumbre sobre la viabilidad operativa persiste, evidenciada por la transferencia de la concesión del proyecto Loma Larga a otra compañía en 2022.

2. Descripción del caso de Cajamarca

El proyecto minero Conga, impulsado por Minera Yanacocha, un consorcio conformado por Newmont, Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial, en la región de Cajamarca, Perú, generó un agudo conflicto socioambiental durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Dicho proyecto, que representaba una expansión de las operaciones existentes de Yanacocha, contemplaba la extracción a tajo abierto de cobre y oro, para lo cual se planeaba el drenaje o trasvase de lagunas altoandinas como El Perol, Azul y Mamacocha, sustituyéndolas por reservorios artificiales.

El conflicto escaló significativamente en 2011, tras la elección de Humala, quien inicialmente había generado expectativas en sectores rurales de una postura más rigurosa frente a la minería. Su posterior respaldo a la ejecución de Conga provocó una profunda sensación de traición. Una de las estrategias iniciales adoptadas por la oposición regional se articuló a través de la vía institucional. En este marco, el Gobierno Regional de Cajamarca, liderado por Gregorio Santos, aprobó la Ordenanza Regional 036-2011. Dicha norma declaró “inviable” la ejecución del proyecto Conga en las cabeceras de cuenca (Andina 2011b). La ordenanza se sustentaba en el principio precautorio y señalaba inconsistencias técnico-legales en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto, aprobado en 2010 (Andina 2011b). Fundamentalmente, la normativa regional buscaba proteger las fuentes de agua declarando intangible dicha zona hídrica (RPP Noticias 2012a).

2.1 Invalidación de la Ordenanza Regional 036: el cierre de una vía institucional de resistencia

La Ordenanza Regional 036-2011 entró en vigor tras su publicación oficial y, mientras no fuese declarada inconstitucional, establecía la intangibilidad de las cabeceras de cuenca en Cajamarca (RPP Noticias 2012a). En un principio, esta norma representó una herramienta institucional significativa utilizada desde el ámbito regional para detener el avance del proyecto minero. Sin embargo, el gobierno central expresó un rechazo categórico. El Ejecutivo, bajo la presidencia de Humala, consideró que el Gobierno Regional se había excedido en sus competencias, argumentando que la gran minería era materia de competencia nacional exclusiva (Andina 2011b). A finales de 2011, el entonces recién nombrado primer ministro Óscar Valdés anunció la intención del gobierno de

presentar una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra la referida ordenanza (Andina 2011b).

Posteriormente, el Ministerio Público, mediante el Fiscal de la Nación José Peláez, interpuso formalmente dicha demanda, alegando que la norma regional vulneraba varios artículos de la Constitución peruana (Andina 2012). El Tribunal Constitucional admitió a trámite el caso en enero de 2012, señalando que el recurso cumplía con los requisitos legales necesarios (Andina 2012). Finalmente, en abril de 2012, el TC emitió la Sentencia Exp. N° 0001-2012-PI/TC, declarando fundada la demanda de inconstitucionalidad y, por consiguiente, anulando la Ordenanza Regional 036. Este fallo puso de manifiesto la limitación institucional existente, ya que un gobierno regional carecía de competencia para vetar un proyecto autorizado a nivel nacional. Tras conocer el fallo del TC, Gregorio Santos anunció que prepararía una defensa de la ordenanza en instancias internacionales (Gobierno Regional Cajamarca 2012). No obstante, en la práctica, la decisión del Tribunal agotó la vía institucional para la oposición, eliminando la herramienta legal con la que Cajamarca buscaba detener el proyecto minero y dejando a la población movilizada con la protesta como principal herramienta de resistencia.

2.2 Organización de los paros por las Rondas Campesinas

Ante el limitado éxito obtenido por las vías legales, la resistencia al proyecto Conga se canalizó principalmente a través de la organización de paros y protestas de base, lideradas por las comunidades campesinas de la zona afectada, particularmente de los distritos de Celendín, Sorochuco y Huasmín. En este contexto, las Rondas Campesinas, organizaciones comunales de autodefensa y justicia con profundo arraigo histórico en Cajamarca, jugaron un rol central en la convocatoria, coordinación y sostenimiento de estas movilizaciones, que incluyeron la ocupación pacífica de las lagunas para impedir el ingreso de maquinaria. Desde finales de 2011, las rondas, articuladas con los Frentes de Defensa Ambiental, convocaron a un paro regional indefinido. A partir del 24 de noviembre de 2011, miles de pobladores de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc acataron una paralización general en protesta por el inicio de obras en la zona de las lagunas. Durante seis días, bloquearon carreteras y suspendieron actividades económicas, exigiendo la cancelación del proyecto para proteger sus fuentes de agua. Este paro logró que, el 29 de noviembre, Minera Yanacocha anunciara la suspensión temporal de operaciones, citando la exigencia del gobierno y la necesidad de restablecer la paz social.

En los meses siguientes, las rondas continuaron articulando la resistencia, consolidando la identidad común de “guardianes de las lagunas”. En febrero de 2012, impulsaron la “Marcha Nacional del Agua”, trasladando la protesta desde Cajamarca hasta Lima para visibilizar la demanda “agua sí, oro no” y popularizar la consigna “¡Conga no va!”. Paralelamente, mantuvieron vigilancia constante en la zona e impidieron el ingreso de maquinaria, amparados en sus facultades de justicia comunal, aunque esto les generó posteriores procesos penales. En abril de 2012, tras la publicación de un peritaje internacional sobre el EIA que recomendaba mejoras (como la construcción de reservorios adicionales y preservar dos lagunas), el presidente Humala autorizó la continuación del proyecto bajo esas nuevas condiciones. Esta decisión reactivó las protestas a mayor escala. Entre mayo y junio de 2012, las rondas y frentes de defensa coordinaron una nueva ola de paros regionales, sosteniendo un paro prolongado de más de 30 días, demostrando nuevamente la capacidad organizativa campesina a través de asambleas, movilizaciones y una red de comunicación eficiente que aseguró una participación masiva y sincronizada.

2.3 La represión estatal y la radicalización del conflicto

La respuesta del Estado peruano ante estas movilizaciones osciló entre intentos de diálogo y represión directa, inclinándose hacia esta última conforme aumentaba la conflictividad. En diciembre de 2011, el gobierno decretó el estado de emergencia en Cajamarca, suspendiendo garantías constitucionales y desplegando al Ejército. Si bien esto logró despejar vías, también erosionó la confianza local y provocó la renuncia del primer ministro, siendo reemplazado por Óscar Valdés, de línea más dura. Aunque no hubo muertes en esta fase, sí se reportaron heridos, detenidos y denuncias de abuso de fuerza, radicalizando la postura de los opositores.

La fase más trágica ocurrió en julio de 2012, ante las nuevas movilizaciones en Celendín y Bambamarca, el gobierno declaró nuevamente el estado de emergencia. El día 3, en Celendín, enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden (policía y militares) resultaron en la muerte de tres civiles por impacto de bala, incluyendo un menor de edad, y más de 20 heridos. Al día siguiente, se produjo otra muerte en Bambamarca, y días después falleció un quinto manifestante, sumando cinco campesinos abatidos por las fuerzas estatales durante esos eventos. Estas muertes causaron conmoción nacional y fueron condenadas por organismos de derechos humanos, que denunciaron el uso desproporcionado de la fuerza letal y exigieron investigaciones que, sin embargo,

quedaron impunes al ser archivadas en 2019. La falta de mecanismos institucionales efectivos, como la consulta previa (que no se realizó argumentando que no eran comunidades indígenas, aunque muchos eran quechua-hablantes), consolidó la percepción de un Estado represor e insensible.

Junto a la violencia física, la represión se manifestó mediante la criminalización de líderes y participantes. Decenas de campesinos fueron detenidos arbitrariamente tras los disturbios de julio de 2012, y al menos 15 fueron enviados a prisión preventiva fuera de la región. Figuras visibles como Idelso Hernández, Wilfredo Saavedra, Marco Arana y Edy Benavides enfrentaron procesos penales prolongados por diversos delitos, desde usurpación hasta rebelión. Esta estrategia de judicialización buscaba desarticular el movimiento mediante el desgaste legal y económico, pero a menudo reforzó la solidaridad comunitaria y la narrativa de resistencia. Tras los luctuosos hechos, el gobierno intentó reanudar el diálogo (con facilitadores de la Iglesia católica) y anunció programas de desarrollo, pero la confianza ya estaba fracturada.

2.4 Inviabilidad social del Proyecto Conga y la retirada de Yanacocha

Tras años de confrontación, el proyecto Conga quedó paralizado indefinidamente debido, fundamentalmente, a la ausencia de licencia social. Entre 2013 y 2015, Minera Yanacocha mantuvo el proyecto suspendido, realizando solo obras menores como los reservorios prometidos e intentando, sin éxito, reconstruir la confianza con las comunidades locales. La consigna “Conga no va” se había consolidado, y cualquier intento de reactivación enfrentaba un rechazo organizado. La baja en los precios internacionales de metales también redujo el atractivo económico del proyecto. Hacia 2016, voceros de la empresa y círculos gubernamentales comenzaron a admitir la inviabilidad social del proyecto, una posibilidad que incluso motivó a sectores promineros a organizarse para evitarla.

Finalmente, tras años de confrontación y la consolidación de la consigna “Conga no va”, la inviabilidad social del proyecto se hizo innegable. Aunque Minera Yanacocha había suspendido las actividades de construcción desde la crisis de 2012, la confirmación estratégica de la paralización llegó en febrero de 2016. En esa fecha, Newmont, el socio mayoritario, comunicó oficialmente a sus accionistas que el proyecto Conga era retirado de las reservas de la compañía y no sería desarrollado, reconociendo la imposibilidad de conseguir la aceptación social necesaria para su avance. Siendo así, durante el gobierno de Kuczynski en 2016, Conga ya no era considerado viable. La inviabilidad social se

explica por la combinación de una resistencia local férrea y persistente, el aislamiento político del proyecto (simbolizado por la reelección de autoridades antimineras como Gregorio Santos, incluso desde prisión por otras acusaciones). La empresa concluyó que los riesgos sociales, políticos y económicos eran inaceptables, aceptando tácitamente la victoria de la resistencia social organizada.

En conclusión, el conflicto de Conga, entre 2011 y 2016, culminó con la imposición de la realidad social sobre los intereses mineros, generando una profunda polarización en Cajamarca. La anulación de la Ordenanza Regional 036 cerró la vía legal local, pero intensificó la protesta social liderada por las rondas campesinas. La represión estatal, lejos de sofocar la resistencia, la fortaleció, convirtiendo a Conga en un símbolo nacional de la defensa del agua. Finalmente, Minera Yanacocha tuvo que reconocer la inviabilidad social del proyecto ante la oposición organizada. Este caso dejó lecciones sobre la necesidad ineludible de la licencia social y el diálogo genuino para evitar la escalada de conflictos socioambientales, aunque no evitó la replicación de patrones similares en otros conflictos mineros posteriores en Perú, como Tía María o Las Bambas, y Cajamarca persistió con elevados niveles de pobreza a pesar de los ingresos por canon de otras operaciones de Yanacocha.

3. Análisis del mecanismo causal del caso de Azuay

En esta sección se aplica el rastreo de procesos al caso de Azuay para evaluar la hipótesis sobre el mecanismo causal ($X \rightarrow M \rightarrow Y$) que explicaría su desenlace. Dicha hipótesis postula que:

- X: El diseño descentralizador y el marco legal (que habilita consultas)
- M: Generaron la movilización de actores y el uso estratégico de mecanismos institucionales, lo que a su vez condujo a
- Y: La paralización del proyecto extractivo y la configuración de una solución institucional.

Para testear esta hipótesis, primero se reconstruye la secuencia detallada del mecanismo causal. Segundo, se evalúa la evidencia empírica para cada vínculo del mecanismo mediante los *tests* de rastreo de procesos (*hoop*, *smoking gun*, *straw-in-the-wind*).

Finalmente, los hallazgos se presentan a través de un análisis multinivel que aborda: las transformaciones estructurales en la gobernanza hídrica de Azuay, las fases y estrategias clave de la defensa del agua, y el desglose de cada etapa causal.

3.1 Transformaciones estructurales en la gobernanza hídrica en Azuay (2010-2021)

El periodo comprendido entre 2010 y 2021 en la provincia del Azuay evidencia una reconfiguración significativa en la gobernanza del agua, marcada por las tensiones inherentes al proceso de descentralización en Ecuador. La Constitución de 2008 otorgó competencias en protección ambiental y ordenamiento territorial a los gobiernos locales; no obstante, el Estado central retuvo el control sobre autorizaciones mineras y aspectos ambientales estratégicos. Esta descentralización, percibida como incompleta por actores locales, generó un desfase entre las atribuciones formales de los GAD y su capacidad real para influir en decisiones extractivas que afectaban sus territorios (Montaño 2021).

La capacidad estatal para implementar decisiones de manera uniforme se mostró limitada en las zonas rurales de Azuay. Si bien la autonomía subnacional permitía cierto grado de autogobierno, esta no siempre se acompañaba de la capacidad administrativa y política necesaria para proteger eficazmente los territorios frente a la expansión minera impulsada desde el nivel central. En este contexto, el modelo de gobernanza hídrica transitó desde una lógica predominantemente centralizada hacia una configuración donde los gobiernos locales y, crucialmente, las comunidades rurales, comenzaron a reclamar y ejercer espacios de decisión.

El conflicto en Azuay trascendió la mera disputa ambiental para convertirse en una lucha por el reconocimiento de derechos territoriales y la afirmación de la autonomía política local (Montaño 2021). Los territorios definidos por el acceso y control del agua emergieron como espacios centrales de disputa. Proyectos de minería a gran escala, como Loma Larga, en Quimsakocha, y Río Blanco, fueron percibidos por las comunidades campesinas e indígenas como una amenaza directa a sus sistemas de agua comunitarios, fundamentales para la subsistencia y la cultura rural andina (Chicaiza et al. 2019).

El marco del nuevo extractivismo en Ecuador, que favorecía la explotación de recursos naturales bajo el principio de propiedad estatal del subsuelo, exacerbó estos conflictos. Las comunidades locales, al ver restringidas sus posibilidades de incidir institucionalmente en las decisiones sobre proyectos mineros y ante la ausencia de mecanismos efectivos de participación como la consulta previa, recurrieron a estrategias autónomas y, posteriormente, a instrumentos legales locales para la defensa del agua (El Comercio 2015; Cajamarca 2024). La estrategia local evolucionó desde movilizaciones y consultas comunitarias informales hacia el uso de la consulta popular cantonal (art. 104, Constitución 2008), reconocida como mecanismo para frenar proyectos mineros en zonas

de recarga hídrica (Castro 2020; Montaña 2021). Este proceso, aunque enfrentó barreras judiciales como el rechazo a las consultas provinciales intentadas por Yaku Pérez (Castro 2020; Torres 2019), culminó exitosamente con la consulta popular de Cuenca en 2021 (Montaña 2021), desplazando el eje del conflicto desde la protesta social hacia la acción democrática institucionalizada a nivel local. La movilización social y el uso estratégico de estos mecanismos reconfiguraron la legitimidad estatal en Azuay, fortaleciendo la percepción de que la gobernanza del agua debía emanar desde lo local.

3.2 Fases y estrategias en la defensa del agua

El conflicto por la gobernanza del agua en Azuay se desarrolló a través de fases estratégicamente diferenciadas, adaptándose a cambios legales e institucionales. Se pueden identificar tres grandes etapas:

Primera Fase (2010–2015): Emergencia de resistencias locales y construcción de legitimidad. Esta fase inicial se caracterizó por la falta de mecanismos formales de consulta, lo que impulsó a las comunidades a organizar procesos autónomos. La consulta comunitaria en Quimsacocha en 2011, aunque declarada ilegal por el gobierno central, visibilizó la oposición a los proyectos Loma Larga y Río Blanco y fortaleció el tejido social de resistencia. La respuesta estatal incluyó la criminalización de líderes, seguida de una amnistía parcial, mostrando el impacto político de la presión social (Chicaiza et al. 2019). En el ámbito empresarial, la falta de “licencia social” llevó a la venta de participaciones en Loma Larga. A nivel legislativo, sin embargo, se observó una tendencia a la recentralización con reformas a la Ley de Minería para favorecer la inversión, y el Estado facilitó cambios de operadores mineros y otorgó permisos ambientales clave para Río Blanco y Loma Larga (Montaña 2021), a pesar de la resistencia local. El contexto nacional del Mandato Minero de 2008 y la Ley de Minería de 2009 también influyeron en esta dinámica.

Segunda Fase (2016-2018): Intensificación de los conflictos y crisis de gobernanza. El inicio de la construcción de la mina Río Blanco en 2016 exacerbó las tensiones. La incompatibilidad entre las competencias extractivas nacionales y las demandas locales de protección hídrica derivó en protestas comunitarias sistemáticas. El punto crítico se alcanzó en 2018, cuando campesinos de Molleturo ocuparon el campamento minero de Río Blanco, forzando la suspensión judicial de sus operaciones (Montaña 2021). La respuesta estatal oscilante, entre criminalización y ausencia de soluciones estructurales, agudizó la percepción de exclusión.

Tercera Fase (2019-2021): Institucionalización de la resistencia y victorias políticas locales. Esta fase marcó un cambio estratégico crucial: la resistencia se canalizó a través de mecanismos institucionales locales. En marzo de 2019, la consulta popular en Girón prohibió la minería en Quimsacocha con un 87% de apoyo (Chicaiza et al. 2019). Tras los intentos fallidos de Yaku Pérez por lograr una consulta provincial (Castro 2020; Torres 2019), la estrategia se focalizó en Cuenca. El GAD Cuenca, apoyado en estudios técnicos de ETAPA EP (El Comercio 2020 a) y en la restaurada facultad del Art. 104 (El Comercio 2015; Cajamarca 2024), solicitó la consulta. La Corte Constitucional, tras superar argumentos sobre competencias y seguridad jurídica (El Comercio 2020 b; Castro 2020), emitió un dictamen favorable en septiembre de 2020 (Castro 2020). La consulta se realizó el 7 de febrero de 2021, coincidiendo con elecciones nacionales, y obtuvo un respaldo superior al 80% para prohibir la minería en las cinco zonas de recarga hídrica (Montaño 2021). Este fue el punto de quiebre fundamental: la resistencia se institucionalizó, pasando de la protesta a generar mandatos democráticos vinculantes a nivel local. La fuerza social se tradujo en fuerza jurídica y política.

3.3 Dos episodios encapsulan la trayectoria del conflicto

En primer lugar, la historia del conflicto en Azuay marcó un hito temprano en 2011 con la consulta comunitaria de Quimsacocha. En ese momento, las comunidades enfrentaban la ausencia de canales institucionales efectivos (condición X) para expresar formalmente su rechazo a los proyectos mineros que amenazaban sus fuentes de agua. Ante este vacío, decidieron tomar la iniciativa mediante la acción directa y autónoma: organizaron su propia consulta (acción M). La respuesta fue notable, con una alta participación ciudadana que resultó en un rechazo masivo del 93 % a la actividad minera. Aunque el gobierno central intentó restarle valor declarándola “ilegal”, el impacto de esta acción fue profundo. No solo consolidó la identidad colectiva y la unidad de las comunidades, sino que también confirió una fuerte legitimidad social a su lucha (resultado Y), sentando un precedente para las estrategias de resistencia que se desarrollarían en el futuro.

En segundo lugar, 10 años después, en 2021, la defensa del agua en Azuay vivió un momento decisivo con la consulta popular a nivel cantonal en Cuenca. El contexto legal había evolucionado: la Constitución (art. 104) proporcionaba una vía para la consulta popular, cuya aplicación en temas ambientales había sido recientemente ratificada por la Corte Constitucional (Castro 2020; El Comercio 2020 b). Aprovechando

esta ventana institucional, el gobierno local de Cuenca (GAD) impulsó la convocatoria formal de la consulta, organizada y llevada a cabo por el Consejo Nacional Electoral (acción M formalizada). El veredicto de las urnas fue nuevamente contundente: más del 80 % de los votantes apoyó la prohibición de la minería metálica en las vitales zonas de recarga hídrica (Montaño 2021). A diferencia de la consulta de 2011, este pronunciamiento ciudadano se tradujo en un mandato democrático con plena validez y fuerza legal vinculante (resultado Y consolidado), prohibiendo efectivamente la minería en las áreas protegidas. Este episodio es emblemático de la madurez alcanzada por el movimiento social azuayo, demostrando su capacidad para transitar de la protesta autónoma al uso estratégico de las herramientas legales y democráticas disponibles a nivel local, logrando así una transformación institucional significativa en defensa del agua.

En conclusión, el análisis multinivel del conflicto en Azuay demuestra una evolución desde la resistencia reactiva hacia la construcción de poder formal local. La descentralización, aunque incompleta, creó espacios para que las comunidades y GAD canalizaran la defensa del agua mediante mecanismos legítimos, reconfigurando la gobernanza territorial frente al extractivismo. El punto de quiebre clave fue el acceso exitoso a la consulta popular cantonal, que permitió institucionalizar la resistencia y transformar la correlación de fuerzas, estableciendo un precedente sobre las posibilidades de la acción ciudadana y la autonomía local en la protección de bienes comunes. La incorporación del mandato popular en ordenanzas locales y la incertidumbre generada para los proyectos mineros, incluyendo la transferencia de la concesión de Loma Larga en 2022, confirman el impacto duradero de esta victoria institucional (Montaño 2021).

4. Análisis del mecanismo causal del caso de Cajamarca

En esta sección se aplica el rastreo de procesos al caso de Cajamarca para evaluar la hipótesis sobre el mecanismo causal ($X' \rightarrow M' \rightarrow Y'$) que explicaría su desenlace. Dicha hipótesis postula que:

- X' : El diseño descentralizador y el marco legal (que habilita consultas)
- M' : Generaron la movilización de actores y el uso estratégico de mecanismos institucionales, lo que a su vez condujo a
- Y' : La paralización del proyecto extractivo y la configuración de una solución institucional.

Para testear esta hipótesis, primero se reconstruye la secuencia detallada del mecanismo causal. Segundo, se evalúa la evidencia empírica para cada vínculo del mecanismo mediante los *tests* de rastreo de procesos (*hoop, smoking gun, straw-in-the-wind*).

Finalmente, los hallazgos se presentan a través de un análisis multinivel que aborda: las transformaciones estructurales en la gobernanza hídrica de Azuay, las fases y estrategias clave de la defensa del agua, y el desglose de cada etapa causal.

4.1 Tensiones estructurales en la gobernanza hídrica y estatalidad subnacional (2010-2021)

El conflicto desencadenado por el proyecto minero Conga en Cajamarca, Perú, entre 2010 y 2021, expone las tensiones estructurales entre un modelo de desarrollo extractivista impulsado centralmente y las capacidades limitadas de la gobernanza subnacional del agua. Durante este período, el marco de descentralización peruano, aunque formalmente otorgaba competencias ambientales a los gobiernos regionales, mostró ser insuficiente para que instancias como el Gobierno Regional de Cajamarca pudieran incidir efectivamente en decisiones sobre proyectos mineros estratégicos autorizados a nivel nacional. La Constitución Peruana, al igual que en Ecuador, reservaba al Estado central el dominio sobre los recursos del subsuelo, generando un desfase competencial que limitaba la autonomía regional en la práctica (Andina 2011b).

Esta “descentralización incompleta” se manifestó en una estatalidad fragmentada en Cajamarca. Mientras el Ejecutivo central respaldaba activamente el proyecto Conga, validando su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado en 2010 (Andina 2011b) y promoviendo la inversión, las instituciones locales y las organizaciones sociales, como las Rondas Campesinas, articulaban una gobernanza alternativa del agua, centrada en la defensa territorial y los derechos consuetudinarios. La incapacidad de los canales institucionales formales para procesar las demandas locales sobre la protección de las fuentes hídricas, consideradas vitales por las comunidades (RPP Noticias 2012a), condujo a la intensificación del conflicto socioambiental.

La gobernanza del agua en Cajamarca se convirtió en un campo de disputa donde la lógica extractivista nacional colisionó con visiones locales de justicia hídrica y territorial. La falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana y consulta previa, sumada a la percepción de imposición del proyecto minero, erosionó la legitimidad del Estado central en la región. Este vacío fue progresivamente ocupado por actores sociales

locales que, a través de la movilización y la resistencia, buscaron redefinir las reglas de la gobernanza de los recursos naturales.

4.2 Fases y estrategias del conflicto (2010-2021)

La trayectoria del conflicto por Conga puede analizarse en distintas fases, caracterizadas por cambios en las estrategias de los actores y las respuestas institucionales:

Primera Fase (2010-2011): Institucionalización fallida de la oposición. Tras la aprobación del EIA de Conga en 2010, la oposición inicial intentó canalizarse por vías institucionales. El Gobierno Regional de Cajamarca, liderado por Gregorio Santos, aprobó la Ordenanza Regional 036-2011, declarando “inviable” el proyecto en las cabeceras de cuenca por razones ambientales y técnicas (Andina 2011b; RPP Noticias 2012a). Esta acción normativa representó el principal intento subnacional de frenar el proyecto legalmente. Sin embargo, el gobierno central la rechazó por considerar que excedía las competencias regionales (Andina 2011b), y anunció acciones legales a finales de 2011.

Segunda Fase (2011-2012): Judicialización y escalada del conflicto social. La estrategia institucional local fue neutralizada cuando el Tribunal Constitucional, a instancias del Ministerio Público (Andina 2012), anuló la Ordenanza Regional 036 en abril de 2012 (Sentencia Exp. N° 0001-2012-PI/TC). Este fallo, que reafirmó la primacía nacional sobre la minería, marcó un punto de quiebre decisivo: cerró la vía legal subnacional y empujó a la oposición hacia la movilización directa. Desde finales de 2011, las Rondas Campesinas y Frentes de Defensa habían iniciado paros regionales indefinidos, logrando la suspensión temporal de Conga en noviembre de 2011. La resistencia se intensificó en 2012 con la “Marcha Nacional del Agua” a Lima y la vigilancia de las lagunas por los “guardianes”. La decisión de Humala de autorizar la continuación del proyecto (tras un peritaje internacional) reactivó las protestas entre mayo y junio de 2012. El Estado respondió con la declaración de estados de emergencia (diciembre 2011 y julio 2012) y una fuerte represión que culminó con la muerte de cinco manifestantes en Celendín y Bambamarca en julio de 2012. La criminalización de líderes sociales se sumó a la violencia estatal.

Tercera Fase (2013-2021): Estancamiento, inviabilidad social y consolidación de la resistencia. Tras la crisis de 2012, los intentos de diálogo fracasaron por la desconfianza generalizada. Yanacocha intentó mejorar su imagen con proyectos de responsabilidad

social, pero no logró la denominada “licencia social para operar”. Este concepto no se refiere a un permiso legal o un requisito institucional formal, sino a la aceptación y legitimidad que una comunidad local y sus actores otorgan a un proyecto. Sin esta aquiescencia de la población, la resistencia comunitaria persistió, aunque con menor intensidad en las calles. Factores como la caída de precios de metales y el alto costo reputacional llevaron a la empresa a admitir la inviabilidad social del proyecto. Finalmente, la decisión estratégica de la empresa se formalizó en febrero de 2016, cuando Newmont, el socio mayoritario de Yanacocha, comunicó a sus accionistas que el proyecto Conga no procedería sin aceptación social, confirmando así su paralización indefinida. Aunque el proyecto no fue cancelado legalmente, quedó paralizado de facto. En este periodo, Conga se consolidó como símbolo nacional de la defensa del agua, y las Rondas Campesinas fortalecieron su rol político regional. La identidad territorial de resistencia se afianzó, como lo reiterarían las propias Rondas años después.

4.3 Dos episodios ilustran la dinámica causal del conflicto

En primer lugar, la declaratoria de Estado de emergencia, en diciembre de 2011, hizo prevalecer la imposición del orden sobre todo. A finales de 2011, la tensión social en Cajamarca llegó a un punto álgido. El franco escalamiento del conflicto (condición X), que se materializó en un contundente paro regional indefinido iniciado en noviembre, llevó al Gobierno central a tomar una medida drástica: decretar el estado de emergencia en la región el 4 de diciembre (acción M). Esta decisión, lejos de ser administrativa, tuvo profundas implicaciones: supuso la suspensión de derechos fundamentales para la ciudadanía (resultado Y) y reveló la estrategia estatal ante la crisis. Mostró una clara preferencia por el control coercitivo y la represión ante la evidente falta de canales efectivos para el diálogo y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En la práctica, la gestión política del conflicto fue reemplazada por la imposición de la fuerza.

En segundo lugar, la suspensión oficial de Conga por falta de licencia social, en febrero de 2016, asentó el reconocimiento de la inviabilidad. A pesar de los intentos de control y el paso del tiempo, la presión social contra el proyecto Conga demostró ser persistente y altamente organizada (condición X). La resistencia comunitaria se mantuvo firme a lo largo de los años, consolidando la consigna “Conga no va” no solo como un lema, sino como una expresión tangible de la oposición unificada (acción M que refleja la presión constante). Esta resistencia sostenida finalmente obligó a la empresa a enfrentar la realidad. En febrero de 2016, Newmont, socio mayoritario de Yanacocha, tuvo que

reconocer formalmente ante sus propios inversionistas que el proyecto minero no se desarrollaría si no lograba obtener la aceptación social (resultado Y). Este episodio fue revelador, ya que demostró cómo la acción colectiva organizada y sostenida puede transformarse en un poder de veto social de facto, capaz de determinar la inviabilidad práctica de un megaproyecto extractivo, incluso cuando este cuenta con el respaldo inicial de poderosos actores económicos y estatales.

En conclusión, el análisis del mecanismo causal del conflicto antiminerero en Cajamarca revela cómo la interacción entre una estructura estatal centralizada, una descentralización incompleta y una fuerte capacidad de movilización social local condujo a la paralización de un megaproyecto minero. La anulación de la Ordenanza Regional 036 por el Tribunal Constitucional representó un punto de quiebre que cerró las vías institucionales subnacionales, radicalizando la resistencia y trasladándola principalmente a la acción directa y la protesta social. La respuesta represiva del Estado, que incluyó violencia letal y criminalización, si bien contuvo temporalmente las movilizaciones, profundizó la desconfianza y fortaleció la legitimidad de la resistencia en defensa del agua.

Finalmente, fue la persistente falta de “licencia social”, producto de la organizada y férrea oposición comunitaria liderada por las Rondas Campesinas, lo que determinó la inviabilidad del proyecto Conga, obligando a la empresa minera a suspenderlo indefinidamente. Este caso subraya la importancia crítica del consentimiento social y el diálogo genuino en contextos extractivos, y demuestra que la resistencia social organizada puede, bajo ciertas condiciones, prevalecer sobre intereses económicos y estatales, aunque no necesariamente logre transformar las estructuras normativas o institucionales a nivel nacional, como lo evidencia la persistencia de conflictos similares en otras regiones del Perú.

5. Análisis comparativo integral de Azuay y Cajamarca

El análisis comparativo de los conflictos socioambientales en Azuay, en Ecuador, y Cajamarca, en Perú, centrados en la oposición a proyectos de minería metálica en zonas hídricas cruciales, revela trayectorias divergentes influenciadas significativamente por los marcos institucionales de descentralización y las estrategias adoptadas por los actores sociales y subnacionales. Ambos casos exponen las tensiones entre modelos de desarrollo extractivista impulsados por el Estado central y las resistencias locales en defensa del agua y el territorio, pero desembocan en resultados distintos debido a diferencias clave en el contexto institucional y las acciones emprendidas.

Siendo así, el análisis comparativo mediante rastreo de procesos permite identificar un mecanismo causal central con trayectorias divergentes en ambos casos. En ambos escenarios, el proceso se inicia con la exploración o explotación minera (Z), generando inmediatamente una movilización social local (M) en respuesta a las amenazas percibidas sobre los recursos hídricos. Sin embargo, las trayectorias divergieron notablemente debido a diferencias clave en la fortaleza y efectividad de las instituciones formales (X) para canalizar estas movilizaciones.

En ese sentido, se presenta del análisis comparado de los casos de Azuay-Cajamarca.

Tabla 1
Resultados de la comparación de ambos casos

Hipótesis	Evidencia	Fuente	Tipo de Test PT
H1 (Diseño Institucional): El tipo de descentralización (mayor autonomía normativa/política Azuay vs. limitada Cajamarca) <i>habilitó/restringió</i> la vía de la consulta popular.	<ul style="list-style-type: none"> - Textos constitucionales/ legales (Const. 08 vs 93, COOTAD vs Ley Bases Desc.) comparando competencias GAD/GORE en participación/ambiente. - Existencia/ ausencia marco legal específico para consulta popular ambiental subnacional. - Declaraciones/ actas de actores sobre viabilidad legal de consulta en cada caso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Ecuador 2008, COOTAD, LOPC Ecuador. - Constitución Perú 1993, Ley Bases Desc. Perú, Ley Consulta Previa Perú. - Jurisprudencia Corte Constitucional Ecuador. - Entrevistas a actores políticos/legales. 	Hoop Test: La existencia de un marco legal habilitante en Ecuador es necesaria para H1. Su ausencia en Perú (para este tipo de consulta) también es necesaria. Straw-in-the-wind: Declaraciones de actores sobre la (in)viabilidad legal apoyan/debilitan H1.
H2 (Capacidad Estatal Subnacional): La <i>capacidad infraestructural/política</i> (GAD Azuay proactivo/articulado vs. GORE Cajamarca limitado/confrontacional) <i>determinó</i> si el GAD/GORE podía canalizar institucionalmente el conflicto.	<ul style="list-style-type: none"> - Evidencia de acciones proactivas GAD Azuay (presupuesto consulta, apoyo logístico, ordenanzas). - Evidencia de limitaciones GORE Cajamarca (dependencia fiscal, falta competencias, rol reactivo). - Testimonios sobre capacidad/ incapacidad GAD/GORE para liderar/gestionar proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestos GAD/GORE. - Planes de Desarrollo (PDOT Azuay, PDC Cajamarca). - Informes de gestión GAD/GORE. - Entrevistas a funcionarios, líderes sociales. - Noticias sobre acciones GAD/GORE. 	Smoking Gun: Documento interno GAD Azuay planificando estratégicamente la consulta sería fuerte evidencia. Straw-in-the-wind: Quejas sobre falta de recursos/competencias GORE Cajamarca apoya la hipótesis de limitación.
H3 (Interacción Estado-Sociedad): La <i>naturaleza de la articulación</i> GAD/GORE-Sociedad Civil (colaborativa Azuay vs. confrontacional/descoordinada a Cajamarca) <i>definió</i> eficacia estrategias.	<ul style="list-style-type: none"> - Evidencia de reuniones/acuerdos/acciones conjuntas GAD Azuay y org. sociales (FOA, UNAGUA, FMDP). - Evidencia de alianza GORE Cajamarca con Rondas/Frentes, pero en confrontación con el centro. - Testimonios sobre calidad relación GAD/GORE con movimientos. - Conflictos internos movimientos Azuay. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de asambleas/reuniones. - Comunicados conjuntos/discursos. - Entrevistas a líderes GAD/GORE y sociales. - Informes ONG sobre alianzas.caso. 	Straw-in-the-wind: Existencia de múltiples reuniones GAD-Sociedad en Azuay apoya hipótesis colaboración. Smoking Gun: Un acuerdo formal GORE-Rondas para estrategia confrontación en Cajamarca sería fuerte evidencia.
H4 (Rol Gobierno Central): La <i>respuesta</i> del gobierno central (permisiva/represiva/interventora) <i>configuró</i> el espacio de oportunidad para acciones subnacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Decretos estado emergencia (Cajamarca). - Evidencia criminalización/judicialización líderes (ambos casos, pero más intensa Cajamarca?). - Decisiones Corte Constitucional Ecuador sobre consultas. - Declaraciones/acciones ministerios MEM/MINAM/MAATE. - Intentos de diálogo/imposición desde el centro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decretos Supremos (Perú). - Sentencias judiciales. - Resoluciones Ministeriales/Corte Constitucional. - Informes Defensoría Pueblo/DDHH. - Noticias. - Entrevistas actores nacionales/subnacionales 	Smoking Gun: Decreto de Estado de Emergencia en Cajamarca es evidencia directa de respuesta represiva central. Hoop Test: Decisión favorable de Corte Constitucional era necesaria para consultas Azuay.

Fuente y elaboración propias.

En Azuay, la existencia y activación efectiva de mecanismos institucionales robustos —como la consulta popular cantonal formalmente reconocida (art. 104 Constitución), leyes ambientales que amparan la protección hídrica y una descentralización que otorga competencias relevantes a los GAD (X)— permitieron canalizar la movilización social hacia una resolución institucional del conflicto (Y), culminando en la prohibición legal de la minería en zonas de recarga hídrica mediante un mandato democrático vinculante.

En Cajamarca, la débil implementación o ausencia de mecanismos institucionales formales efectivos a nivel subnacional para incidir en decisiones mineras estratégicas — como la falta de una consulta popular local vinculante aplicable y la anulación de normativas regionales (X)— condujo a que la intensa movilización social no encontrara cauces institucionales. Esto derivó en la prevalencia de la resistencia social directa (paros, marchas, ocupaciones) como principal mecanismo de resolución del conflicto (Y'), logrando una paralización de facto del proyecto por inviabilidad social, pero sin una transformación institucional formal.

Tabla 2
Mecanismos causales de ambos casos

AZUAY	CAJAMARCA
Z: Contexto de minería que amenaza la disponibilidad, calidad o cuidado de las fuentes de agua.	
X: Descentralización habilitante Constitución 2008 permite consultas populares cantonales (Asamblea Nacional, 2008; Corte Constitucional, 2020)	X': Descentralización limitante Competencias regionales anuladas en minería (Congreso de la República, 1993; Tribunal Constitucional, 2012)
M: Estrategia de institucionalización Consultas comunitarias (2011), luego cantonales formales (2021) (Sistema Comunitario, 2011; CNE, 2021)	M': Estrategia de movilización directa Marchas, paros, resistencia territorial (CooperAcción, 2012)
Y: Transformación institucional Prohibición formal de minería en zonas de recarga (CNE, 2021; Montaña, 2021)	Y': Veto social de facto Suspensión de proyecto Conga por falta de licencia social (Newmont Mining Corporation, 2016; Valdivia, 2024)
Z (Minería) → M (Movilización Social) → X (Instituciones Formales Robustas) → Y (Resolución Institucional)	Z (Minería) → M (Movilización Social) → X' (Instituciones Formales Débiles/Ausentes) → Y' (Resistencia Social Directa / Veto Social)

Fuente y elaboración propias.

5.1 Diferencias en el Contexto Institucional (X): Habilitación vs. Bloqueo de Mecanismos Locales

Una diferencia fundamental radica en la configuración institucional de la descentralización y la disponibilidad de canales de participación vinculante a nivel local. En el caso de Azuay, Ecuador, el marco constitucional (art. 104, Constitución 2008) y su posterior validación por la Corte Constitucional en 2020 (Castro 2020; El Comercio 2020

b), habilitaron explícitamente a los gobiernos cantonales para convocar consultas populares sobre asuntos de interés local, incluyendo la protección ambiental y de fuentes hídricas (El Comercio 2015; Cajamarca 2024).

Por el contrario, en Cajamarca, Perú, el marco institucional presentó mayores obstáculos para la acción subnacional. Aunque la Constitución peruana reconocía competencias ambientales regionales, la primacía del Estado central sobre la gestión de recursos mineros estratégicos y la ausencia de un mecanismo local equivalente a la consulta popular vinculante ecuatoriana limitaron severamente las opciones institucionales. El intento del Gobierno Regional de Cajamarca de prohibir el proyecto Conga mediante la Ordenanza Regional 036-2011 fue rápidamente neutralizado por el Tribunal Constitucional en 2012 (Andina 2012; Gobierno Regional Cajamarca 2012), bajo el argumento de incompetencia regional frente a decisiones mineras nacionales.

No obstante, para matizar esta aparente dicotomía de vía habilitada versus vía bloqueada, es crucial analizar el rol decisivo de las altas cortes. Desde un punto de vista formal, en ambos países los gobiernos subnacionales intentaron utilizar las vías legales a su disposición: la propuesta de consulta en Ecuador y la emisión de una ordenanza en Perú. La diferencia fundamental, por lo tanto, podría ir más allá de la mera existencia de un mecanismo, sino también considerar el margen decisivo de la máxima instancia judicial de cada país. Mientras la Corte Constitucional ecuatoriana validó la herramienta local, el Tribunal Constitucional peruano la invalidó, reafirmando la primacía del poder central. Esto sugiere que otra vía para la explicación de por qué fue posible en Azuay (Cuenca) y no en Cajamarca, aproximando el análisis hacia combinación más compleja de factores, como las estrategias jurídicas de los actores y el contexto político que rodeaba a las cortes en cada momento.

5.2 Diferencias en las Estrategias y Actores (M): Institucionalización vs. Movilización Directa

La divergencia en los marcos institucionales influyó directamente en las estrategias adoptadas por los movimientos de resistencia en cada región. En Azuay, la disponibilidad del mecanismo de consulta popular cantonal orientó la estrategia hacia la institucionalización de la resistencia. Tras los intentos fallidos a nivel provincial, los actores sociales (como el Cabildo Popular por el Agua de Cuenca) y el GAD Municipal articularon una estrategia que combinó la fundamentación técnica (estudios de ETAPA

EP), la acción política local (resolución del Concejo Cantonal) y el litigio constitucional estratégico (solicitud y defensa ante la Corte Constitucional) (Castro 2020; El Comercio 2020a; Montaña 2021). La campaña por el 'Sí' movilizó a una amplia coalición de actores (ecologistas, comunidades, academia, autoridades locales) que lograron traducir la demanda social en un mandato democrático formal (Montaña 2021). La estrategia (M) en Azuay fue, por tanto, una de progresiva canalización de la protesta social hacia mecanismos institucionales locales.

En Cajamarca, el cierre de la vía institucional subnacional en 2012 (el punto de quiebre) obligó a la resistencia a centrarse en la movilización directa y la acción colectiva no institucionalizada (M'). Las Rondas Campesinas y los Frentes de Defensa Ambiental lideraron paros regionales indefinidos (noviembre 2011, mayo-junio 2012), la emblemática “Marcha Nacional del Agua” (febrero 2012), y acciones de vigilancia territorial (“guardianes de las lagunas”). Aunque estas acciones demostraron una notable capacidad organizativa y lograron suspensiones temporales e indefinidas del proyecto Conga, no consiguieron establecer mecanismos decisorios vinculantes dentro del marco legal subnacional peruano. La resistencia se mantuvo primordialmente en el plano de la presión social y el veto fáctico, sin lograr una transformación normativa equivalente a la de Azuay.

5.3 Trayectorias y resultados divergentes (Y vs. Y')

La interacción entre los distintos contextos institucionales (X vs. X') y las estrategias predominantes (M vs. M') produjo resultados y trayectorias de gobernanza del agua notablemente diferentes. En Azuay, la combinación de un mecanismo constitucional habilitante (consulta popular cantonal) y una estrategia exitosa de institucionalización de la resistencia (liderada por el GAD Cuenca y movimientos sociales) resultó en una transformación formal y vinculante de las reglas de gobernanza (Y). La consulta popular de Cuenca de 2021 estableció prohibiciones legales efectivas sobre la minería metálica en zonas críticas de recarga hídrica, incorporadas posteriormente en la normativa local (Montaña 2021). El resultado fue una victoria política y jurídica que redefinió localmente el uso del territorio en función de la protección del agua.

En contraste, en Cajamarca, la falta de canales institucionales subnacionales efectivos y la consecuente dependencia de la movilización social directa llevaron a un resultado diferente (Y'). Si bien la resistencia logró una victoria significativa al generar

la “inviabilidad social” del proyecto Conga y forzar su suspensión indefinida por parte de Minera Yanacocha, este triunfo se materializó como un veto social de facto, producto de la presión y el conflicto sostenido, más que de una decisión democrática institucionalizada a nivel local. Crucialmente, este resultado no se tradujo en cambios estructurales en la legislación minera nacional ni en el fortalecimiento de la autonomía subnacional para decidir sobre proyectos extractivos. El conflicto quedó encapsulado en una lógica de veto social sin transformación normativa, como lo evidencia la persistencia de conflictos similares en otras regiones peruanas.

Tabla 3
Puntos de quiebre en la trayectoria de los conflictos por el agua en Azuay y Cajamarca (entre el 2010 y 2021)

Elementos	Azuay	Cajamarca
Punto de quiebre	Habilitación de la consulta popular cantonal como mecanismo institucional de participación (art. 104 Constitución, validado por Corte Constitucional en 2020).	Anulación de la Ordenanza Regional N° 036-2011 por el Tribunal Constitucional en 2012, clausurando rutas normativas regionales.
Momento temporal	2019-2021 (Consultas populares de Girón y Cuenca).	2012 (Sentencia del Tribunal Constitucional sobre competencias mineras).
Tipo de cambio	Apertura de vías institucionales para canalizar la defensa del agua a través de mecanismos democráticos vinculantes.	Cierre de vías institucionales para proteger fuentes hídricas desde los gobiernos subnacionales.
Impacto en la estrategia de los actores	Transición de la movilización autónoma hacia la institucionalización de la resistencia mediante mecanismos legales locales.	Radicalización de la protesta social y dependencia exclusiva de la movilización directa (paros, marchas, ocupaciones).
Resultado observable	Prohibición formal de minería metálica en zonas de recarga hídrica (Consulta popular de Cuenca, 2021).	Suspensión del Proyecto Conga por falta de licencia social, sin cambios estructurales normativos.
Implicancia en la gobernanza del agua	Reconfiguración de la legitimidad estatal a nivel local, fortalecimiento de la gobernanza hídrica descentralizada.	Consolidación de una identidad territorial de resistencia, pero sin transformación jurídica de la estructura de competencias.

Fuente y elaboración propias.

En conclusión, la comparación entre los casos de Azuay y Cajamarca ilustra de manera elocuente cómo las características específicas de los marcos de descentralización y la disponibilidad (o ausencia) de mecanismos institucionales de participación a nivel local pueden moldear decisivamente las estrategias de los movimientos sociales y los resultados de los conflictos socioambientales. Mientras que en Azuay la existencia de la consulta popular cantonal permitió una institucionalización exitosa de la resistencia y una transformación formal de la gobernanza hídrica local, en Cajamarca el bloqueo de las vías institucionales subnacionales condujo a una resistencia basada en la movilización directa

que, aunque logró paralizar el proyecto, no alteró las estructuras legales o de poder subyacentes.

Conclusiones

La presente investigación se propuso analizar comparativamente cómo la interacción entre las estructuras y procesos de descentralización, la movilización social y las estrategias de los actores configuró diferentes trayectorias de gobernanza subnacional y mecanismos de resolución en los conflictos socioambientales por la defensa del agua en Azuay, en Ecuador, y Cajamarca, en Perú, durante el período 2010-2021. A través de la metodología de rastreo de procesos, se ha examinado en profundidad la compleja relación entre los diseños institucionales de descentralización, las capacidades estatales subnacionales, las estrategias de los movimientos sociales y las respuestas del poder central, identificando los mecanismos causales que subyacen a los desenlaces divergentes observados en ambos casos emblemáticos de la conflictividad extractiva andina.

En respuesta a la pregunta central de investigación, este estudio demuestra que las estructuras y procesos de descentralización interactúan de manera decisiva con la movilización social y las estrategias de los actores para configurar trayectorias de gobernanza y resolución de conflictos socioambientales marcadamente distintas. Los hallazgos clave revelan que, si bien ambos casos partieron de un desencadenante similar –la amenaza de proyectos mineros a gran escala sobre fuentes hídricas vitales (Z)– y generaron una intensa movilización social (M), la diferencia fundamental radicó en la naturaleza y efectividad de los marcos institucionales subnacionales (X) disponibles para canalizar dicha movilización. En Azuay, la existencia de un marco constitucional y legal que habilitaba mecanismos de participación ciudadana vinculante a nivel local, específicamente la consulta popular cantonal (art. 104), proporcionó una vía institucional (X) que fue estratégicamente utilizada por una coalición de actores sociales y el GAD para lograr una resolución formal del conflicto (Y). Esta trayectoria culminó con la prohibición legal, mediante mandato democrático, de la actividad minera en zonas críticas de recarga hídrica. Por el contrario, en Cajamarca, la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales efectivos a nivel subnacional (x) –evidenciada por la anulación de la ordenanza regional que intentaba proteger las cabeceras de cuenca y la inaplicabilidad percibida de la consulta previa– bloqueó la canalización institucional de la resistencia. En consecuencia, la intensa movilización social, liderada por las Rondas Campesinas y respaldada por el GORE, se manifestó principalmente a través de la protesta directa y la

acción colectiva (M'), logrando la paralización de facto del proyecto Conga por inviabilidad social (Y'), pero sin conseguir una transformación institucional formal ni una solución normativa duradera.

Los objetivos específicos de la investigación fueron alcanzados satisfactoriamente. Se reconstruyeron y compararon los marcos normativos e institucionales de la descentralización y la gestión del agua en Ecuador y Perú, identificando cómo las diferencias en autonomía política y fiscal, claridad competencial y mecanismos de participación se manifestaron en Azuay y Cajamarca, creando contextos distintos para la acción subnacional. Se analizaron las estrategias de los actores clave (GAD/GORE, movimientos sociales, gobierno central, empresas), destacando cómo en Azuay se privilegió la articulación entre actores sociales y el GAD para utilizar herramientas legales (consulta popular), mientras en Cajamarca predominó la confrontación directa y la resistencia social ante la falta de canales institucionales efectivos. El rastreo de procesos permitió identificar los mecanismos causales específicos que llevaron a la activación exitosa de la consulta popular como mecanismo de resolución en Azuay y a la paralización por resistencia social sin consulta efectiva en Cajamarca. Finalmente, la comparación de estos mecanismos evidenció el peso determinante de los factores institucionales (diseño descentralizador, disponibilidad de mecanismos participativos locales) en interacción con las estrategias de movilización social y las respuestas del gobierno central para explicar las trayectorias divergentes.

Entre los hallazgos más significativos, destaca la constatación de que la descentralización no es un proceso homogéneo ni garantiza por sí misma una mejor gobernanza ambiental o una resolución pacífica de conflictos. Sus efectos dependen crucialmente del diseño institucional específico y de la voluntad política para implementarlo efectivamente. La comparación entre Azuay y Cajamarca subraya la importancia crítica de contar con canales institucionales subnacionales robustos y legítimos que permitan a las comunidades locales y a sus autoridades participar de manera vinculante en decisiones que afectan sus territorios y recursos vitales. La disponibilidad de mecanismos como la consulta popular en el marco ecuatoriano, aunque no exenta de tensiones y limitaciones previas, demostró ser un factor diferenciador clave que posibilitó una salida institucional al conflicto en Azuay, ausente en el caso peruano. Asimismo, se confirma el rol fundamental de la movilización social organizada como agente de cambio, capaz de generar vetos sociales de facto (Cajamarca) o de impulsar transformaciones institucionales cuando encuentra canales adecuados (Azuay). La respuesta del Estado

central, oscilante entre el diálogo fallido y la represión (especialmente en Cajamarca), también emergió como un factor crucial que puede exacerbar o, potencialmente, encauzar los conflictos.

Las implicaciones de esta investigación son múltiples. Teóricamente, el estudio contribuye a la literatura sobre descentralización, conflictos socioambientales y gobernanza de recursos naturales en América Latina, al ofrecer un análisis comparativo detallado basado en rastreo de procesos que ilumina los mecanismos causales específicos en juego. Refuerza la idea de que la efectividad de la descentralización debe evaluarse no solo en términos administrativos, sino también por su impacto en la democratización subnacional y la capacidad para gestionar disputas territoriales complejas. Prácticamente, los hallazgos ofrecen lecciones relevantes para el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer la gobernanza ambiental y la gestión de conflictos en contextos extractivos. Sugieren la necesidad de ir más allá de la mera transferencia formal de competencias y asegurar que los gobiernos subnacionales cuenten con autonomía real, recursos suficientes y, fundamentalmente, mecanismos de participación ciudadana efectivos y vinculantes que permitan incorporar las preocupaciones locales en la toma de decisiones estratégicas, particularmente aquellas relacionadas con el uso de recursos naturales como el agua. La experiencia de Azuay, con sus matices, indica un camino potencial, mientras que la de Cajamarca advierte sobre los altos costos sociales y la inestabilidad que genera la ausencia de dichos canales.

Es importante reconocer, sin embargo, una valiosa perspectiva crítica a este enfoque centrado en el diseño institucional. Como ha sido señalado, las diferencias formales en los marcos de descentralización entre Ecuador y Perú podrían considerarse menores, argumentando que ambos diseños legales permitían interpretaciones tanto a favor como en contra de la autonomía local. Desde esta visión alternativa, el factor decisivo no sería el diseño institucional per se, sino el balance de poder político y económico entre los actores centrales y subnacionales en cada país. Esta hipótesis se sustenta en la radicalmente distinta importancia de la minería para cada economía, siendo, en el 2002, la minería el sector que representa el 0.5% de PIB en Ecuador y el 17% del PIB en Perú, y en la coyuntura política ecuatoriana, donde un poder central debilitado tras una década de fuerte presidencialismo pudo haber abierto una ventana de oportunidad para que las demandas locales tuvieran éxito en las cortes. Así, el balance de poder emerge como una variable contextual crucial que, lejos de invalidar los hallazgos de esta tesis,

ayuda a explicar por qué las herramientas institucionales, siendo formalmente similares, tuvieron una efectividad tan dispar.

En línea con esta discusión, y reconociendo que el presente estudio se basó en una exhaustiva revisión de fuentes secundarias, futuras investigaciones podrían enriquecer el análisis incorporando trabajo de campo y entrevistas para captar con mayor profundidad las percepciones simbólicas, las dinámicas informales de los actores y, precisamente, las variables relativas al balance de poder político y económico. No obstante, la densidad de la información documental disponible y el desarrollo metodológico aplicado permiten ofrecer inferencias sobre los factores institucionales y políticos que configuraron los resultados divergentes en Azuay y Cajamarca. En suma, la comparación de estas experiencias andinas evidencia que la construcción de una gobernanza subnacional más democrática, sostenible y capaz de mediar las tensiones inherentes al extractivismo requiere no solo voluntad política, sino también diseños institucionales descentralizados que empoderen genuinamente a las comunidades y autoridades locales en la defensa de sus territorios y recursos esenciales como el agua.

Lista de referencias

- Andina. 2011a. “Ordenanza de Cajamarca sobre Conga es una decisión unilateral, advierte AMPE”. *Andina - Agencia Peruana de Noticias*, 28 de diciembre. <https://andina.pe/agencia/noticia-ordenanza-cajamarca-sobre-conga-es-una-decision-unilateral-advier-te-ampe-392753.aspx>.
- . 2011b. “Gobierno denunciará ante TC ordenanza regional que declara inviable proyecto Conga”. *Andina - Agencia Peruana de Noticias*, 15 de diciembre. <https://andina.pe/agencia/noticia-gobierno-denunciara-ante-tc-ordenanza-regional-declara-inviable-proyecto-conga-392842.aspx>.
- . 2012. “TC admite a trámite demanda contra ordenanza que declara inviable proyecto Conga”. *Andina - Agencia Peruana de Noticias*, 11 de enero. <https://andina.pe/agencia/noticia-tc-admite-demanda-contra-ordenanza-declara-inviable-proyecto-conga-396626.aspx>.
- Andrade Mendoza, Karen. 2011. “Gobernanza de los recursos naturales (‘medio para asegurar la conservación’)”. En *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú: Gobernanza en tres dimensiones de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*, coordinado por Karen Andrade Mendoza, 41-83. Quito: FLACSO Sede Ecuador / UICN.
- Andrade, Pablo, y Esteban Nicholls. 2017. “La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado ‘Excepcionalista’ en Ecuador”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 103 (1): 1-24. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10154>.
- Armitage, Derek. 2008. “Governance and the Commons in a Multi-Level World”. *International Journal of the Commons* 2 (1): 7-32. <https://www.jstor.org/stable/26522988>.
- Ayala Mora, Enrique. 2003. “Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador: Del pasado a la situación actual”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*, no. 19: 203-21.
- Badillo Cuevas, Donatto Daniel. 2017. “Movilizaciones comunales y horizonte autónomo en Cajamarca, Perú (2001-2014)”. Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Baldeón Salazar, Juan Esteban. 2021. "La construcción de la identidad política en las elecciones presidenciales ecuatorianas 2021: Caso Yaku Pérez, spot publicitario 'Viene Lo Nuevo. Viene Lo Bueno'". *Textos y Contextos*, n.º 22: 45-56. <https://doi.org/10.29166/tyc.v1i22.2968>.
- Barrantes, Roxana. 2005. "Minería, desarrollo y pobreza en el Perú, o de cómo todo depende del cristal con que se mire". En *Minería y desarrollo en el Perú*, editado por E. Dammert, J.C. Belaúnde y R. Barrantes, 17-40. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Barrera de la Torre, Gerónimo. 2012. "Reseña de *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*, de J. Arellano Yanguas". *Investigaciones Geográficas*, n.º 77: 142. <https://doi.org/10.14350/rig.31028>.
- Bebbington, Anthony J., Denise Humphreys Bebbington, Laura Aileen Sauls, John Rogan, Sumali Agrawal, César Gamboa, Aviva Imhof, Kimberly Johnson, Herman Rosa, Antoinette Royo et al. 2018. "Resource Extraction and Infrastructure Threaten Forest Cover and Community Rights". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115 (52): 13164-73.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey T. Checkel. 2014. "Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergh, Sylvia. 2004. "Democratic decentralisation and local participation: A review of recent research". *Development in Practice* 14 (6): 780-90. <https://doi.org/10.1080/0961452042000284012>.
- Bland, Gary, y Luis A. Chirinos. 2014. "Democratization through Contention? Regional and Local Governance Conflict in Peru". *Latin American Politics and Society* 56 (1): 73-97.
- Boelens, Rutgerd, Jaime Hoogesteger, Erik Swyngedouw, Jeroen Vos, y Philippus Wester. 2016. "Hydrosocial territories: a political ecology perspective". *Water International* 41 (1): 1-14. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>.
- Boisier, Sergio. 2004. "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 30 (90): 27-40. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>.

- Brinks, Daniel, Steven Levitsky, y María Victoria Murillo. 2020. "The Political Origins of Institutional Weakness". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, 1-40. Cambridge: Cambridge University Press Cambridge.
- Brosio, Giorgio, y Juan Pablo Jimenez. 2015. "Equalization Grants and Asymmetric Sharing of Natural Resources: Options for Latin America". *Urban Public Economics Review*, n.º 21: 12-63.
- Cajamarca Tenasaca, Nelson Gustavo. 2024. "Movimiento antiminerero en la provincia del Azuay: Los casos Loma Larga y Río Blanco, período 2008-2019". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9889>.
- . 2025. "Movimiento antiminerero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador". *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 81: 157-78. <https://doi.org/10.17141/iconos.81.2025.6216>.
- Carrillo, Patricia, y Antònia Casellas. 2016. "Descentralización y gestión ambiental en América Latina: un análisis de las publicaciones académicas". *Cuadernos de Desarrollo Rural* 13 (78): 67-96.
- Castro, Mayuri. 2020. "Ecuador: Corte Constitucional da vía libre a consulta popular que quiere prohibir la minería en Cuenca". *Mongabay Latam*, 21 de septiembre. <https://es.mongabay.com/2020/09/consulta-popular-cuenca-ecuador-para-prohibir-mineria-y-proteger-agua/>.
- Chicaiza, Gloria, Ivonne Yáñez, y Eva Vázquez. 2019. "El cantón Girón elige agua frente a explotación minera". *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*. 5 de abril. <https://www.ocmal.org/el-canton-giron-elige-agua-frente-a-explotacion-minera/>.
- Contreras, Carlos. 2002. "El centralismo peruano en su perspectiva histórica". *Documento de Trabajo* n.º 127. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Corporación Latinobarómetro. 2023. *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- Daughters, Robert, y Leslie Harper. 2007. "Reformas de descentralización fiscal y política". En *El estado de las reformas en América Latina*, 243-96. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Defensoría del Pueblo del Perú. 2012. *Informe de Adjuntía n.º 003-2012-DP/ADHPD: Actuaciones defensoriales ante los conflictos sociales en Cajamarca*. Lima: Defensoría del Pueblo.

- . 2013. *Reporte de Conflictos Sociales n.º 107*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Eaton, Kent, y Larry Schroeder. 2010. “Measuring Decentralization”. En *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, editado por Ed Connerley, Kent Eaton y Paul Smoke, 167-90. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Eaton, Kent. 2015. “Disciplining Regions: Subnational Contention in Neoliberal Peru”. *Territory, Politics, Governance* 3 (2): 124-46.
- . 2017. *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford: Oxford University Press.
- Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial Suplemento 180 (19 de abril). Quito: Registro Oficial.
- El Comercio. 2015. “Dos competencias de los GAD se restringen”. *El Comercio*. 23 de noviembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/competencias-gad-restriccion-enmiendas-politica.html>.
- . 2020a. “Concejo Cantonal de Cuenca impulsa una consulta popular sobre el agua”. *El Comercio*, 1 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/cuenca-consulta-popular-agua-constitucion.html>.
- . 2020b. “Cámaras empresariales rechazan dictamen que viabiliza consulta popular antiminera en Cuenca”. *El Comercio*, 22 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/camaras-empresarios-consulta-popular-mineria.html>.
- Espinosa, Cristina. 2021. “Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de ¹ gran escala: casos heurísticos del Ecuador”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 69: 53-75. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4448>.
- Faguet, Jean-Paul. 2012. *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Falleti, Tulia G. 2005. “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”. *The American Political Science Review* 99 (3): 327-46.
- Falleti, Tulia G., y Emilio A. Parrado. 2018. *Latin America Since the Left Turn*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Faust, Jörg, Florian Armeth, Nicolaus von der Goltz, Imke Harbers, Judith Illerhues, y Michael Schloms. 2008. *Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context*. 33.
- French, Adam. 2016. “¿Una nueva cultura de agua?: Inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú”. *Anthropologica* 34 (37): 61-86. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201602.003>.
- García, Sarai, y Viviana Montalvo. 2020. “Los Procesos de Descentralización en el Ecuador: De la Autonomía Municipal a la Articulación de lo Local desde el estado Central”. *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas* 4 (2): 69-87.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada, y Richard Snyder. 2021. “El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada”. *Revista de Ciencia Política* 41 (1): 1-34.
- Giraudy, Agustina. 2011. “La política territorial de la democracia subnacional”. *Journal of Democracy en Español* 3: 42-57.
- Gobierno Regional de Cajamarca. 2011. *Ordenanza Regional n.º 036-2011-GR-CAJ: Protección de las cabeceras de cuenca en Cajamarca*. Cajamarca, Perú: Gobierno Regional de Cajamarca. <https://portal.regioncajamarca.gob.pe/contentido/or-036-2011-grcaj-cr>.
- . 2012. “Gregorio Santos: Ordenanza Regional 036 se defenderá en fueros internacionales”. *Gobierno Regional de Cajamarca*, 19 de abril de 2012. <https://portal.regioncajamarca.gob.pe/noticias/gregorio-santos-ordenanza-regional-036-se-defender-en-fueros-internacionales>.
- Gudynas, Eduardo et al. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”. *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225. Quito.
- Harbers, Imke, y Abbey Steele. 2020. “Subnational variation across states: A typology and research agenda”. *Latin American Politics and Society* 62 (3): 1-21. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.4>.
- Herasme Heriquez, Emelyn Glorys. 2025. “El Acuerdo de Escazú y el acceso a la información ambiental: gobernanza ambiental inclusiva en América Latina y el Caribe”. *Ar@cne: Revista Electrónica de Recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales* 29 (299): 1-13. <https://doi.org/10.1344/ara2025.299.48271>.
- Hinojosa, Leonith. 2011. “Riqueza Mineral Y Pobreza En Los Andes”. *European Journal of Development Research* 23: 488-504. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2011.11>.

- Hoogesteger, Jaime, y Andrés Verzijl. 2015. "Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes". *Geoforum* 62: 13-23. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.03.013>.
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2003. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science Review* 97 (2): 233-43.
- Intriago Zambrano, Michael Joel, y Juleisy Jamileth Guerrero Bautista. 2025. "El problema para ejercer la competencia en la descentralización ante falta de asignación de recursos presupuestarios del Estado". *Vitalia Revista Científica y Académica* 6 (1): 345-65. <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.484>.
- La Jornada. 2012. "Marchan en Perú contra proyecto minero Minas Conga, de firma estadounidense". *La Jornada*, 10 de febrero. <https://www.jornada.com.mx/2012/02/10/mundo/026n1mun>.
- Lajtmán, Tamara, y Marina Mendoza. 2019. "La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: Los casos del VRAEM y el proyecto minero Conga". *el@tina: Revista electrónica de estudios latinoamericanos* 17 (67): 1-19.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2012. "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina". *Polítai* 3 (5): 17-44.
- López Guerrero, Hernando, Alberto Rosero, Consejo Nacional de Modernización del Estado (Ecuador), y Programa de Modernización y Descentralización. 2005. *Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador: Línea de base de la descentralización a julio de 2004*. Quito: Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- López Jiménez, Sinesio. 2015. "Perú: el Estado y la democracia en el nivel subnacional". Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 de noviembre, 1-36.
- Madrid Tamayo, Andrea. 2023. "Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017". *Estado & comunes: Revista de políticas y problemas públicos* 1 (16): 125-43.
- Mann, Michael. 2006. "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.º 5: 1-43.
- Marcillo Barahona, Denisse Alexandra, y Estefanía Monserrate Vélez-Moreira. 2024. "Gobernanza del agua como instrumento de gestión estratégica para los GADS

- Provinciales y cantonales del Ecuador. Unidad de estudio: Gobierno Provincial de Manabi”. *593 Digital Publisher CEIT* 9 (4): 286-99. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2520>.
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, y Juan Manuel Ramírez Mora. 2011. “Descentralización política y democracia en América Latina: una relación problemática”. *Reflexión Política* 13 (25): 164-78.
- Martínez-Vázquez, Jorge. 2013. “Fiscal Decentralization in Peru: A Perspective on Recent Developments and Future Challenges”. *International Center for Public Policy Working Paper* 13-24.
- Mayorga-Angos, Erwin Geovanny, Miura Milissa Fukuda-Jácome, Betsy Stefania Reyes-Reyes, y Duniesky Alfonso-Caveda. 2025. “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador: Análisis constitucional de su autonomía y descentralización”. *Dominio de las Ciencias* 11 (1): 1488-1505. <https://doi.org/10.23857/dc.v11i1.4251>.
- McNulty, Stephanie L., y Gustavo Guerra Garcia. 2019. “Politics and Promises: Exploring Fifteen Years of Peru’s Participatory Decentralization Reform”. *Public Organization Review* 19 (1): 45-64. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-0419-5>.
- Minera Yanacocha S.R.L. 2011. *Comunicado oficial: Suspensión temporal de actividades en el proyecto Conga, 29 de noviembre*. Cajamarca: Yanacocha.
- Montaño, Doménica. 2021. “Consulta popular en Cuenca: ¿una victoria contra la minería o el inicio de otra batalla legal?” *Mongabay Latam*, 3 de marzo. <https://es.mongabay.com/2021/03/consulta-popular-prohiben-mineria-en-cuenca-ecuador/>.
- Montecinos, Egon Elier. 2005. “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 31 (93): 77-88. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>.
- Nickson, Andrew. 2023. “Decentralization in Latin America After 40 Years: Work in Progress; A Commentary Essay”. *Public Organization Review* 23 (4): 1017-39. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9>.
- O’Donnell, Guillermo. 1993. “On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some post-communist countries”. *World Development* 21 (8): 1355-69. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E).

- O'Neill, Kathleen. 2005. "Decentralization in Comparative Perspective". En *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, 49-86. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivo, María Inés, Ángel Alvarracín, y Diego Salazar. 2023. "Resistencia y alternativas al extractivismo minero en la zona de amortiguamiento migüir del Parque Nacional Cajas provincia del Azuay-Ecuador". *TS Cuadernos De Trabajo Social*, n.º 25 (enero): 38-52. <https://tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/article/view/239>.
- Oré Vélez, María T., y Diego A. Geng Montoya. 2015. "Políticas públicas del agua en el Perú: viscosidades para la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Ica-Huancavelica". *Agricultura, sociedad y desarrollo* 12 (3): 409-45.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2012. *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264174542-en>.
- Paredes, Maritza. 2006. "Discurso indígena y Conflicto minero en el Perú". En *El Estado está de vuelta: Desigualdad, diversidad y democracia*, editado por Julio Cotler y Romeo Grompone, 501-40. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- PE Tribunal Constitucional del Perú. 2012. *Sentencia recaída en el expediente n.º 0001-2012-PI/TC, demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Regional n.º 036-2011-GR-CAJ*. Lima: Tribunal Constitucional.
- Pinos, Juan. 2020. "Multiple water governance models: Ecuador as a case study / Múltiples modelos de gobernanza del agua: Ecuador como caso de estudio". *MASKANA* 11 (1): 74-80. <https://doi.org/10.18537/mskn.11.01.08>.
- Presidencia del Consejo de Ministros. 2011. *Pronunciamiento oficial sobre el conflicto Conga y el estado de emergencia en Cajamarca, 5 de diciembre de 2011*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Quispe-Mamani, Edgar, y Pascual Ayamamani-Collanqui. 2023. "Unitarian Illusion in Peru: Recentralization and Intergovernmental Conflicts from the Perspective of Local Governments". *Public Organization Review* 23 (4): 985-1000. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00665-2>.
- Ravikumar, Ashwin, Krister Andersson, y Anne M. Larson. 2013. "Decentralization and forest-related conflicts in Latin America". *Forest Policy and Economics* 33: 80-6. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.07.005>.

- Rea-Reinoso, Alison Estefanía, Nayeli Maite Beltrán-Ureña, Shirley Dayana Chicaiza-Chanaluisa, y Pablo Santiago López-Freire. 2024. “Descentralización de los gobiernos autónomos y la delegación de la competencia ambiental”. *Verdad y Derecho: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales* 3 (Especial 2): 116-24. <https://doi.org/10.62574/ys7jtp63>.
- Rey de Castro Pastor, Flavia. 2013. “Water Politics: Governance, Conflict, and Vulnerability in Andean Peru”. Tesis de maestría, Syracuse University. https://surface.syr.edu/geo_thesis.
- Roa García, María Cecilia. 2018. “Conclusiones”. En *Equidad y justicia hídrica: El agua como reflejo de poder en los países andinos*, editado por Jessica Budds y María Cecilia Roa García, 227-40. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo Editorial / Justicia Hídrica.
- Rogers, Peter, y Alan W. Hall. 2003. *Effective Water Governance* 7. Stockholm: Global Water Partnership.
- Sanborn, Cynthia, y Alvaro Paredes. 2015. “Getting it right? Challenges to prior consultation in Peru”. Centre for Social Responsibility in Mining Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland, Australia.
- Sanborn, Cynthia A., Verónica Hurtado, y Tania Ramírez. 2016. *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Universidad del Pacífico / Centro de Investigación
- Schilling Vacafior, Almut, y Riccarda Flemmer. 2015. “Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru”. *Journal of Latin American Studies* 47 (4): 811-39. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000826>.
- Servindi. 2022. “Absuelven a 19 defensores criminalizados por oponerse a Conga”. *Servindi*, 8 de febrero. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/08/02/2022/absuelven-19-defensores-criminalizados-por-oponerse-conga>.
- Sisniegas Rodríguez, Adrián De la Cruz. 2024. “Informe Jurídico sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 001-2012-PI/TC: Caso de la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR.CAJ-CR que declaró inviable la ejecución del Proyecto Minero Conga”. Trabajo de suficiencia profesional, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Suárez-Cao, Julieta, Margarita Batlle, y Laura Wills-Otero. 2017. “El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana”. *Colombia Internacional* 90: 15-34. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>.

- Tarrow, Sidney. 2010. "The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice". *Comparative Political Studies* 43 (2): 230-59. <https://doi.org/10.1177/0010414009350044>.
- Tassano Velaochaga, Hebert. 2024. "La gobernanza ambiental en el Perú: aspectos fundamentales para la gestión del agua". *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo* 5 (9): 129-49. <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2024.v5n9.07>.
- Torres, Wilmer. 2019. "La Corte Constitucional negó y archivó el pedido de consulta popular de Yaku Pérez". *Primicias*. 17 de septiembre de 2019. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/corte-nego-consulta-popular-yaku-perez/>.
- United States - District Court for the District of Delaware. 2017. *Máxima Acuña-Atalaya et al. Newmont Mining Corporation et al.*, Complaint No. 1:17-cv-01315-VAC-SRF. https://earthrights.org/wp-content/uploads/acuna_v._newmont_complaint_-_final_0-1.pdf.
- Valencia Bonilla, Iván Alejandro. 2017. *Análisis de las fallas de implementación de la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano, una visión desde la descentralización*. Tesis de maestría, FLACSO, Sede Ecuador.
- Vásquez Ávila, Bernarda Elizabeth. 2022. *El camino hacia la consulta por el Agua en Cuenca, Ecuador 2021 - debates, estrategias e interacciones*. Tesis de maestría de investigación en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Vela-Almeida, Diana, y Nataly Torres. 2021. "Consultation in Ecuador: Institutional Fragility and Participation in National Extractive Policy". *Latin American Perspectives* 6: 1-19.
- Velásquez, Teresa A. 2017. "Tracing the political life of Kimsakocha: Conflicts over water and mining in Ecuador's southern Andes". *Latin American Perspectives* 44 (5): 52-69. <https://doi.org/10.1177/0094582X17726088>.
- Viale Leyva, Claudia. 2015. *Distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina: Análisis comparativo y de tendencias*. Lima: INTE-PUCP. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/49453>.
- Walter, Mariana, y Leire Urkidi. 2016. "Community consultations: Local responses to large-scale mining in Latin America". En *Environmental Governance in Latin America*, 287-325.

Wingfield, Sarah, Andrés Martínez-Moscoso, Diego Quiroga y Valeria Ochoa-Herrera. 2021. “Challenges to Water Management in Ecuador: Legal Authorization, Quality Parameters, and Socio-Political Responses”. *Water* 13 (8): 1017.

Zavaleta, Mauricio. 2014. *La Batalla por los Recursos en Cajamarca*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Anexos

Anexo 1: Análisis de causalidad - Caso Azuay

Evento	X	M	Y	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
Comisión en defensa del medio ambiente de Victoria del Portete y Tarqui organiza la primera consulta comunitaria sobre minería en Quimsacocha, donde gana el “NO” con 93%, aunque el gobierno la declara ilegal (2-Oct-11)	Ausencia de mecanismos formales de consulta local en el marco de descentralización.	Organización de una consulta comunitaria autónoma.	Amplio rechazo ciudadano a la minería, desconocimiento oficial del proceso.	No, la ausencia de mecanismos formales no demuestra automáticamente la organización comunitaria.	Sí, sin vacío institucional, no se justificaría una consulta autónoma.	Sí, apoya la idea de acción local ante la falta de canales formales.	No, la consulta comunitaria no garantiza automáticamente reconocimiento oficial.	Sí, la organización de la consulta era necesaria para visibilizar la oposición.	Sí, apoya pero no prueba que la protesta masiva derivara en rechazo gubernamental.
Gobierno central otorga amnistía a siete líderes antimineros de Azuay (Dic-11)	Ejercicio de potestad nacional para regular conflictos subnacionales.	Acción de presión y negociación política.	Reducción temporal de la criminalización de los líderes sociales.	No, el otorgamiento de amnistía no prueba automáticamente la presión social.	Sí, demuestra que hubo conflictos judicializados que requerían resolución política.	Sí, apoya la narrativa de reconocimiento del conflicto.	No completamente, la amnistía no elimina todas las dinámicas de criminalización.	Sí, evidencia necesaria para explicar la reducción de tensiones judiciales.	Sí, sugiere intención de reducir presión social.
Empresa IamGold vende su participación en Loma Larga a INV Metals debido a obstáculos políticos y criminalización de protestas (2012)	Falta de articulación efectiva entre niveles de gobierno respecto a proyectos extractivos.	Mobilización social sostenida contra proyectos mineros.	Retiro de un operador minero extranjero.	No, falta de articulación no prueba directamente la movilización social.	Sí, sin falta de articulación, habría existido un canal institucional para resolver el conflicto.	Sí, el desorden institucional sugiere mayor espacio para la protesta.	Casi, la presión social sostenida coincide con la retirada empresarial.	Sí, era necesario sostener la protesta para generar costos a la empresa.	Sí, apoya la inferencia de que la movilización afectó la decisión empresarial.
Asamblea Nacional aprueba reforma a la Ley de Minería reduciendo regalías e impuestos extraordinarios para atraer inversión (Jun-13)	Recentralización normativa en materia tributaria minera.	Ajuste legislativo nacional sin consulta subnacional.	Mejora de condiciones fiscales para proyectos extractivos, reactivación de tensiones locales.	No, la reforma tributaria no prueba directamente falta de consulta subnacional.	Sí, sin recentralización normativa, no habría sido necesario ajustar las reglas sin participación local.	Sí, la reforma sugiere una orientación nacional sin toma en cuenta del ámbito local.	No, ajustar leyes no garantiza automáticamente tensiones locales.	Sí, sin reforma, no se reactiva directamente el descontento regional.	Sí, apoya la idea de que cambios fiscales tensionaron relaciones.
Estado ecuatoriano aprueba la venta del proyecto Río Blanco a la empresa china Junefield (2013)	Competencia central exclusiva en la concesión y transferencia de proyectos mineros.	Decisión estatal de reasignación de operador minero.	Persistencia del descontento local hacia el proyecto.	No, la venta del proyecto no prueba automáticamente insatisfacción local.	Sí, la centralización decisoria permitió la reasignación empresarial sin consulta.	Sí, sugiere que los actores locales no tuvieron control sobre el cambio de operador.	No, reasignar concesión no garantiza aumento de descontento.	Sí, la continuidad del descontento implica frustración por falta de influencia local.	Sí, apoya pero no prueba que el descontento aumentó por el cambio de operador.

Evento	X	M	Y	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
Ministerio del Ambiente aprueba el Estudio de Impacto Ambiental para Río Blanco (May-14)	Centralización de autorizaciones ambientales pese a competencias locales en ordenamiento territorial.	Aprobación administrativa nacional del proyecto.	Avance formal del proyecto Río Blanco.	No, la aprobación del EIA no prueba automáticamente la marginación local.	Sí, la aprobación nacional sin consulta evidencia centralización de decisiones.	Sí, apoya la interpretación de exclusión territorial.	No, aprobar un EIA no garantiza conflicto automáticamente.	Sí, era necesario aprobar el EIA para avanzar en la fase minera.	Sí, la aprobación apoya la idea de inminencia del proyecto.
INV Metals completa nuevo estudio de viabilidad de Loma Larga; se entrega la Unidad Educativa del Milenio en Victoria del Portete con regalías mineras (2015)	Gestión de regalías mineras por parte del gobierno nacional para obras locales.	Implementación de compensaciones sociales vía infraestructura.	Continuación del proyecto minero con oposición social latente.	No, la gestión de regalías no prueba automáticamente una estrategia de legitimación local.	Sí, la existencia de obras financiadas con regalías sugiere intención compensatoria.	Sí, apoya la hipótesis de compensación social.	No, realizar obras no elimina automáticamente la oposición.	Sí, las obras eran necesarias para intentar reducir la tensión.	Sí, sugiere una estrategia de mitigación, aunque no garantiza éxito.
Ministerio del Ambiente otorga licencia ambiental a Junefield para la fase de explotación de Río Blanco (Nov-15)	Atribución nacional para otorgamiento de licencias de explotación.	Proceso administrativo de habilitación minera.	Inicio de la fase de explotación minera en Río Blanco.	No, la licencia de explotación no demuestra directamente conflicto local.	Sí, sin licencia ambiental, la empresa no habría podido explotar el yacimiento.	Sí, evidencia técnica de avance en la minería pese a resistencia social.	No, otorgar licencia no genera automáticamente protesta o conflicto.	Sí, era necesario formalizar la fase de explotación para provocar reacciones.	Sí, contribuye a entender la escalada de la conflictividad.
Inicia fase de construcción de la mina Río Blanco pese a protestas (Ago-16)	Desfase entre competencias nacionales extractivas y demandas territoriales locales.	Protestas comunitarias contra el inicio de obras.	Construcción minera bajo condiciones de alta conflictividad social.	No, el desfase competencial no prueba directamente la protesta.	Sí, la construcción minera sin acuerdo territorial evidencia la exclusión de actores locales.	Sí, el desfase sugiere tensión y propensión al conflicto.	No, protestas no garantizan automáticamente freno de obras.	Sí, las protestas eran necesarias para expresar oposición a la construcción.	Sí, apoya que las protestas marcan resistencia visible.
Campesinos de Molleturo toman el campamento minero de Río Blanco, suspendiendo operaciones (2018)	Débil articulación institucional para resolución de conflictos en zonas de influencia minera.	Acción colectiva directa (ocupación del campamento minero).	Suspensión de operaciones mineras en Río Blanco.	No, la falta de resolución institucional no demuestra automáticamente ocupación.	Sí, la ausencia de mecanismos efectivos para canalizar conflictos facilita la acción directa.	Sí, apoya la idea de que la debilidad estatal favoreció métodos radicales.	Casi, la ocupación forzó la suspensión de operaciones.	Sí, tomar el campamento minero era indispensable para paralizar actividades.	Sí, evidencia fuerte pero no única.
Ciudadanos de Girón (Azuay) aprueban en consulta popular la prohibición de minería metálica en el páramo de Quimsacocha (87% por el “Sí”) (24-Mar-19)	Instrumento de consulta popular reconocido en la legislación ecuatoriana.	Realización de consulta popular cantonal.	Mandato popular explícito de prohibición minera en áreas de páramo.	No, el reconocimiento legal de la consulta no prueba su convocatoria automática.	Sí, sin habilitación legal, no se habría podido convocar consulta cantonal.	Sí, indica oportunidad jurídica aprovechada por actores locales.	Sí, la consulta popular definió la prohibición de minería en Quimsacocha.	Sí, la realización de la consulta era necesaria para generar un mandato popular explícito.	Sí, muestra la efectividad del mecanismo participativo.
Yaku Pérez (Prefecto de Azuay) presenta ante la Corte Constitucional solicitud de consulta popular provincial para prohibir minería, pero es rechazada en septiembre (Jul-19)	Facultades limitadas de los gobiernos provinciales en materia de recursos naturales.	Uso del mecanismo de solicitud de consulta ante la Corte Constitucional.	Rechazo judicial a la propuesta de consulta provincial.	No, la limitación competencial no prueba directamente la solicitud de consulta.	Sí, las competencias provinciales insuficientes motivaron buscar la vía constitucional.	Sí, la debilidad competencial apoya la necesidad de solicitar a la Corte.	No, solicitar consulta no garantiza su aprobación.	Sí, presentar la solicitud era condición para activar la evaluación constitucional.	Sí, sugiere movilización institucional formalizada.
Pérez presenta segunda solicitud de consulta con preguntas más específicas;	Estricta interpretación judicial de la viabilidad de	Reformulación de solicitud de consulta popular provincial.	Segundo rechazo de la Corte Constitucional.	No, interpretación judicial estricta no prueba directamente la	Sí, el rechazo previo motiva reformular preguntas más específicas.	Sí, apoya la búsqueda de ajustar la	No, reformular la solicitud no asegura su aceptación.	Sí, la presentación formal era necesaria para	Sí, refleja estrategia institucional persistente.

Evento	X	M	Y	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
Corte Constitucional la rechaza en febrero (Ene-20)	consultas provinciales.			insistencia en consulta.		estrategia jurídica.		intentar el cambio de decisión.	
Pérez presenta tercera solicitud centrada en el Bosque Protector Yanuncay-Irquis; Corte Constitucional la rechaza nuevamente (Ago-20)	Limitaciones en la competencia provincial sobre áreas protegidas.	Presentación de nueva propuesta de consulta.	Tercer rechazo consecutivo por parte de la Corte Constitucional.	No, las limitaciones de competencia no prueban automáticamente la presentación de una nueva propuesta.	Sí, las restricciones obligaron a reformular e insistir vía Corte Constitucional.	Sí, apoya la persistencia en la vía jurídica ante bloqueos previos.	No, presentar una nueva propuesta no garantiza su aprobación.	Sí, era requisito procesal para intentar modificar la situación.	Sí, muestra persistencia institucional, pero no asegura éxito.
Concejo Cantonal de Cuenca aprueba resolución para impulsar consulta popular cantonal sobre minería en zonas de recarga hídrica (1-Set-20)	Competencias municipales en protección de fuentes de agua y ordenamiento territorial.	Aprobación de resolución municipal para viabilizar consulta popular.	Inicio formal del procedimiento para una consulta cantonal.	No, tener competencias municipales no garantiza automáticamente resolución de impulso a consulta.	Sí, las competencias en protección ambiental permitieron fundamentar la resolución.	Sí, la existencia de atribuciones apoya la activación de la iniciativa.	No, aprobar resolución no garantiza realización de consulta.	Sí, la resolución era necesaria para iniciar formalmente el proceso.	Sí, muestra la voluntad institucional local.
Alcalde Pedro Palacios presenta formalmente la solicitud de consulta a la Corte Constitucional (8-Set-20)	Atribución municipal para solicitar consulta popular local.	Presentación formal de solicitud de consulta.	Activación del procedimiento constitucional para consulta cantonal.	No, tener atribución municipal no asegura que el alcalde presente solicitud.	Sí, la competencia del alcalde era necesaria para formalizar el pedido.	Sí, apoya el uso de la vía institucional local.	No, presentar la solicitud no garantiza su aceptación.	Sí, es el acto procesal indispensable para activar la revisión de la Corte.	Sí, indica acción coordinada y estratégica.
Corte Constitucional emite dictamen favorable habilitando la consulta popular en Cuenca (18-Set-20)	Validación constitucional del derecho a consulta popular municipal.	Pronunciamiento judicial habilitante.	Aprobación de la convocatoria a consulta cantonal.	No, la existencia del mecanismo constitucional no implica que la Corte se pronuncie favorablemente.	Sí, el marco legal hizo posible que se evaluara la solicitud.	Sí, el respeto al procedimiento apoya la habilitación de la consulta.	Casi, el dictamen favorable habilita directamente la consulta.	Sí, sin dictamen favorable, la consulta sería imposible.	Sí, prueba fuerte pero no automática del resultado.
Ciudadanos de Cuenca votan en consulta popular: más del 80% aprueba prohibir minería metálica en fuentes de agua de cinco ríos (7-Feb-21)	Ejercicio efectivo de descentralización participativa mediante consulta popular.	Ejecución de la consulta cantonal vinculante.	Prohibición de la minería metálica en las zonas de recarga hídrica establecida democráticamente.	No, el ejercicio de descentralización participativa no garantiza ejecución automática de la consulta.	Sí, el marco participativo hizo jurídicamente viable la consulta cantonal.	Sí, la descentralización favorece mecanismos participativos efectivos.	Sí, la ejecución de la consulta produce directamente el mandato popular.	Sí, era el medio necesario para expresar voluntad ciudadana vinculante.	Sí, evidencia sólida del vínculo acción→resultado.
Consejo Nacional Electoral anuncia oficialmente los resultados de la consulta de Cuenca (11-Feb-21)	Validación nacional de procesos de participación ciudadana locales.	Publicación oficial de resultados electorales.	Ratificación formal del mandato popular de prohibición minera.	No, la existencia de validación nacional no implica automáticamente publicación de resultados.	Sí, era necesario contar con un organismo electoral que oficializara los resultados.	Sí, el marco de validación nacional apoya la formalización de la voluntad ciudadana.	Sí, la publicación oficial del resultado garantiza la ratificación formal del mandato popular.	Sí, sin proclamación oficial, el resultado no sería obligatorio.	Sí, demuestra conexión formal entre consulta y prohibición minera efectiva.
cabildo Popular por el Agua de Cuenca y GAD de Cuenca implementan acciones para proteger zonas de recarga	Gestión descentralizada del recurso hídrico	Implementación de medidas de protección ambiental	Fortalecimiento de la gobernanza hídrica local y monitoreo del	No, la gestión descentralizada del agua no garantiza	Sí, disponer de competencias de gestión hídrica es necesario para actuar localmente.	Sí, apoya que las autoridades locales se involucren en	No completamente, implementar acciones no	Sí, las acciones de protección eran necesarias para sostener el	Sí, sugiere que el compromiso de las autoridades locales traduce el

Evento	X	M	Y	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
hídrica y monitorean cumplimiento del mandato popular (2021-2025)	y seguimiento de políticas locales.	por instancias locales.	cumplimiento del mandato.	automáticamente acciones de implementación.		proteger fuentes de agua.	garantiza automáticamente el fortalecimiento de la gobernanza.	mandato ciudadano.	mandato en políticas efectivas.

Anexo 2: Análisis de causalidad - Caso Cajamarca

Evento	X'	M'	Y'	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
Mínera Yanacocha entrega el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de Conga al Ministerio de Energía y Minas (MEM). (1-Feb-10)	Competencia nacional para aprobación ambiental de grandes proyectos mineros.	Presentación administrativa del EIA.	Inicio formal de proceso de evaluación gubernamental del proyecto.	No, la competencia nacional no demuestra por sí sola la presentación del EIA.	Sí, sin competencia nacional, Yanacocha no habría presentado el EIA ante el MEM.	Sí, sugiere que el canal formal de trámite era el nacional.	No, entregar el EIA no implica automáticamente aprobación del proyecto.	Sí, era un paso necesario para iniciar evaluación estatal.	Sí, respalda el inicio formal del procedimiento extractivo.
Municipalidad de Bambamarca solicita la reformulación del EIA (May-10)	Facultad municipal de emitir observaciones en procesos ambientales.	Presentación formal de solicitud de reformulación del EIA.	Solicitud desestimada, persistencia de la versión original del EIA.	No, tener facultad de observación no asegura solicitud automática.	Sí, sin esta competencia, no podrían haber presentado objeciones formales.	Sí, evidencia de un margen limitado de acción subnacional.	No, presentar observaciones no garantiza su acogida.	Sí, presentar solicitud era indispensable para provocar respuesta oficial.	Sí, sugiere el inicio de tensiones entre niveles de gobierno.
MEM aprueba el EIA de Conga; organizaciones sociales realizan encuentros interprovinciales contra el proyecto (Oct-10)	Aprobación centralizada del EIA sin participación decisoria regional.	Articulación inicial de redes de oposición social interprovincial.	Consolidación de un frente de resistencia social.	No, aprobar el EIA no garantiza reacción social inmediata.	Sí, la aprobación centralizada dejó a actores locales sin otra vía que organizarse.	Sí, apoya causalidad entre imposición técnica y respuesta social.	No, reunirse no garantiza consolidación de resistencia.	Sí, articular redes era esencial para un frente regional.	Sí, ayuda a entender el fortalecimiento de la protesta.
Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC) convoca marcha en Sorochuco (Mar-11)	Espacio informal de participación social frente a ausencia de mecanismos eficaces.	Organización de marcha de protesta.	Incremento de la visibilidad pública del conflicto.	No, vacío institucional no produce automáticamente marchas.	Sí, la falta de espacios institucionales explica el recurso a la movilización.	Sí, apoya la teoría de acción colectiva en contextos sin representación adecuada.	No, convocar marcha no garantiza visibilidad nacional.	Sí, manifestarse públicamente era esencial para ampliar el alcance del conflicto.	Sí, evidencia de la construcción pública del conflicto.
Autoridades regionales visitan la zona de Conga; organizaciones sociales exigen revisión del EIA. (Jul-11)	Competencia regional limitada para supervisión territorial.	Visita técnica y exigencia de revisión de proyectos extractivos.	Incremento de presión política local sin efectos vinculantes.	No, tener competencias limitadas no asegura presión por revisión del EIA.	Sí, al no poder actuar administrativamente, las autoridades buscaron acciones simbólicas.	Sí, evidencia de desplazamiento del conflicto al plano político.	No, realizar visitas no asegura presión política efectiva.	Sí, era condición para aumentar la presión mediática y gubernamental.	Sí, sugiere esfuerzo por politizar el conflicto local.
Organizaciones sociales piden ordenanza regional para proteger lagunas; encuentro social anti-Conga.(Ago-11)	Facultad regional para emitir normativa ambiental complementaria.	Promoción de ordenanza protectora de cabeceras de cuenca.	Preparación de una estrategia legal de resistencia.	No, tener facultad regional no implica automáticamente que se solicite una ordenanza.	Sí, disponer de capacidad normativa permitió impulsar mecanismos de protección ambiental.	Sí, sugiere que actores locales percibieron un vacío legal que había que llenar.	No, solicitar ordenanza no garantiza automáticamente estrategia de resistencia.	Sí, era necesario crear un instrumento legal para institucionalizar la oposición.	Sí, evidencia del paso hacia formas legales de resistencia.
Se realiza la primera gran movilización contra Conga en la ciudad de Cajamarca. (Set-11)	Derecho a la protesta como forma de participación no institucionalizada.	Movilización masiva en la capital regional.	Escalada del conflicto a nivel regional.	No, tener derecho a protesta no genera automáticamente movilizaciones masivas.	Sí, el derecho a manifestarse era condición para expresiones públicas masivas.	Sí, sugiere disponibilidad de canales no institucionalizados de participación.	No, realizar una movilización no garantiza que el conflicto escale regionalmente.	Sí, era condición necesaria para visibilizar masivamente el conflicto.	Sí, muestra intención colectiva de escalar la confrontación.

Evento	X'	M'	Y'	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
Asamblea interprovincial acuerda iniciar paro indefinido; marcha pacífica a las lagunas de Conga. (Oct-11)	Autonomía organizativa de colectivos sociales.	Acuerdo de acciones colectivas (paro indefinido y movilización).	Inicio de la estrategia de presión permanente.	No, autonomía organizativa no implica automáticamente convocar paro.	Sí, el autogobierno de colectivos era necesario para tomar decisiones de acción colectiva.	Sí, apoya que la capacidad de auto organización favoreció iniciativas radicales.	No, acordar paro no garantiza que efectivamente se ejerza presión sostenida.	Sí, era necesario decidir colectivamente para sostener acciones de presión a largo plazo.	Sí, sugiere una estrategia más estructurada de conflicto.
Rondas Campesinas y organizaciones sociales realizan paro regional de 48 horas contra Conga (08-09-Nov-11)	Estructuras comunales de autogobierno como base de acción colectiva.	Ejecución de paro regional coordinado.	Paralización temporal de actividades regionales.	No, existencia de Rondas y organizaciones no garantiza ejecución de paros.	Sí, las estructuras de autogobierno campesino fueron esenciales para organizar el paro.	Sí, refuerza la capacidad organizativa de base como motor de acción.	No, ejecutar un paro no garantiza necesariamente paralización regional.	Sí, la acción de paro fue necesaria para generar interrupción de actividades.	Sí, muestra intención colectiva clara de resistencia material.
Presidente Ollanta Humala respalda públicamente el proyecto Conga. (16-Nov-11)	Competencia presidencial para fijar políticas de interés nacional.	Declaración política de respaldo a proyectos extractivos.	Agudización de la polarización social.	No, la competencia presidencial no implica automáticamente respaldo público.	Sí, la competencia para definir políticas nacionales de recursos era condición para pronunciarse.	Sí, sugiere que los poderes ejecutivos nacionales toman partido en disputas subnacionales.	No, respaldar públicamente no garantiza automáticamente polarización social.	Sí, el respaldo explícito era necesario para aumentar percepciones de imposición nacional.	Sí, apoya el deterioro de relaciones Estado-sociedad en Cajamarca.
Ministerio del Ambiente (MINAM) emite informe técnico que cuestiona el EIA de Conga. (21-Nov-11)	Supervisión ambiental sectorial nacional.	Emisión de informe técnico adverso al proyecto.	Generación de insumos técnicos para el debate público.	No, existencia de supervisión ambiental no garantiza emisión crítica de informes.	Sí, competencia sectorial en ambiente era necesaria para emitir evaluaciones técnicas.	Sí, sugiere independencia relativa del MINAM frente a sectores pro-extractivos.	No, un informe técnico crítico no garantiza cambiar dinámicas políticas.	Sí, era necesario para dotar de argumentos técnicos a la resistencia.	Sí, apoya la idea de creciente debate público informado.
Inicia el paro regional indefinido en Cajamarca, Bambamarca y Celendín organizado por Rondas Campesinas y PIC.(24-Nov-11)	Derecho a la protesta y autonomía organizativa regional.	Activación de paro indefinido masivo.	Escalada del conflicto y presión sostenida.	No, derecho a protesta y autonomía organizativa no garantizan paro indefinido.	Sí, estructura organizativa autónoma era necesaria para sostener la convocatoria de paro permanente.	Sí, apoya que los actores regionales tenían capacidad de acción continua.	No, declarar un paro indefinido no garantiza automáticamente escalada del conflicto.	Sí, el paro era condición necesaria para sostener la presión contra el proyecto.	Sí, evidencia de la gravedad y escala del rechazo social.
Minera Yanacocha anuncia suspensión temporal del proyecto Conga. (29-Nov-11)	Decisión empresarial influenciada por conflictividad social.	Medida corporativa para reducir tensiones.	Suspensión parcial del avance del proyecto.	No, existencia de conflictividad social no garantiza decisión empresarial de suspender.	Sí, la conflictividad social era un factor necesario para evaluar riesgos operativos.	Sí, apoya que la presión social afectó decisiones empresariales.	Casi, la movilización social coincide directamente con la suspensión de operaciones.	Sí, era necesario generar un costo operativo o reputacional para forzar reconsideraciones empresariales.	Sí, indica que la acción colectiva afectó directamente las dinámicas empresariales.
Alcalde de Celendín, Mauro Arteaga, anuncia su renuncia por falta de garantías. (30-Nov-11)	Autoridad municipal afectada por conflicto social.	Renuncia política como respuesta a presiones ciudadanas.	Vacancia temporal en la representación local.	No, tener autoridad municipal no implica automáticamente renunciar ante conflictos.	Sí, la exposición política y la inseguridad local eran condiciones que empujaban hacia la renuncia.	Sí, sugiere el impacto del conflicto en autoridades locales.	No, anunciar renuncia no garantiza directamente vacancia de representación.	Sí, la renuncia oficializada era indispensable para crear el vacío de poder.	Sí, evidencia formal de impacto político del conflicto.
Gobierno decreta estado de emergencia en Hualgayoc, Cajamarca, Celendín y Contumazá. (4-Dic-11)	Competencia nacional para imponer regímenes de excepción.	Declaratoria de estado de emergencia.	Suspensión temporal de derechos civiles.	No, la competencia estatal no implica uso automático del estado de emergencia.	Sí, la existencia de competencias excepcionales es necesaria para declarar emergencia.	Sí, evidencia de escalamiento del conflicto percibido desde el centro.	No, declarar estado de emergencia no garantiza automáticamente restaurar orden o reducir conflictividad.	Sí, era necesario suspender garantías para intentar controlar el conflicto.	Sí, muestra intensificación del control estatal.
Renuncia el primer ministro Salomón Lerner; Óscar Valdés	Reconfiguración del Ejecutivo en	Cambio de gabinete ministerial.	Endurecimiento de la postura gubernamental.	No, reconfiguración del Ejecutivo no garantiza cambio	Sí, la crisis política hacía necesario el reemplazo para retomar control.	Sí, sugiere que el conflicto en Cajamarca	No, cambio de primer ministro no garantiza	Sí, era un prerrequisito para el	Sí, indica que la política del gobierno se

Evento	X'	M'	Y'	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
asume como nuevo primer ministro. (10-Dic-11)	respuesta a crisis política.			automático de primer ministro.		desestabilizó al Ejecutivo.	endurecimiento de la postura gubernamental.	cambio de estrategia frente a Cajamarca.	inclinó hacia mayor represión.
Óscar Valdés anuncia realización de peritaje internacional sobre el EIA de Conga. (11-Dic-11)	Instrumento de revisión técnica promovido desde el Ejecutivo nacional.	Encargo de evaluación técnica independiente.	Apertura de un nuevo proceso técnico-político.	No, tener instrumento de revisión técnica no implica decisión automática de hacer peritaje.	Sí, competencias ejecutivas permitían ordenar evaluaciones externas.	Sí, sugiere búsqueda de legitimidad técnica frente al conflicto.	No, anunciar peritaje no garantiza resolver el conflicto o legitimar decisiones.	Sí, era necesario mostrar disposición técnica para reevaluar el proyecto.	Sí, apoya que el Ejecutivo intentó reconducir el debate.
Gobierno Regional de Cajamarca emite Ordenanza Regional N° 036 declarando inviable el proyecto Conga. (28-Dic-11)	Ejercicio de competencia normativa regional en materia ambiental.	Aprobación de ordenanza regional protectora de cabeceras de cuenca.	Formalización jurídica de la oposición regional al proyecto.	No, tener competencia regional no implica automáticamente que se emita ordenanza.	Sí, el marco autonómico regional permitía crear instrumentos normativos de protección ambiental.	Sí, muestra que se utilizó la descentralización para formalizar la resistencia.	No, aprobar una ordenanza no garantiza bloquear efectivamente un proyecto nacional.	Sí, la ordenanza era indispensable para institucionalizar jurídicamente la oposición regional.	Sí, muestra uso de todos los instrumentos disponibles por actores locales.
Frente de Defensa Ambiental convoca movilizaciones contra Conga. (03-04-Ene-12)	Espacio informal de participación y protesta.	Convocatoria y ejecución de nuevas protestas.	Mantenimiento de la presión social.	No, existencia de espacio de protesta no implica automáticamente convocar nuevas movilizaciones.	Sí, las organizaciones sociales requerían mecanismos de expresión colectiva frente a frustraciones institucionales.	Sí, muestra que el conflicto seguía movilizándose a la sociedad civil.	No, convocar movilizaciones no garantiza mantener la presión social.	Sí, era necesario mantener acciones colectivas para sostener el conflicto activo.	Sí, contribuye a explicar la persistencia de la resistencia.
Inicia la “Marcha del Agua” hacia Lima promovida por organizaciones sociales. (1-Feb-12)	Estrategia simbólica nacional de defensa de recursos hídricos.	Movilización interregional hacia la capital.	Nacionalización del conflicto.	No, tener estrategia simbólica nacional no implica automáticamente marcha.	Sí, la necesidad de nacionalizar el conflicto empujó a articular acciones de alto impacto.	Sí, muestra evolución estratégica del movimiento hacia la agenda nacional.	No, iniciar la marcha no garantiza automáticamente la nacionalización del conflicto.	Sí, era un requisito estratégico para amplificar la protesta a escala nacional.	Sí, sugiere cambio de escala y agenda de lucha.
“Marcha del Agua” culmina en Lima con foro nacional sobre agua, desarrollo y minería. (9-Feb-12)	Ampliación del debate público sobre recursos naturales.	Realización de foro de incidencia política.	Mayor sensibilización nacional e internacional.	No, ampliar el debate público no implica automáticamente organización de foros.	Sí, ampliar el conflicto a nivel nacional justificaba realizar un foro como espacio político de discusión.	Sí, sugiere la estrategia de generar legitimidad intelectual y social.	No, organizar un foro no garantiza automáticamente mayor sensibilización.	Sí, era un instrumento necesario para poner en la agenda pública los problemas hídricos.	Sí, apoya que los movimientos buscaron influir en el discurso público nacional.
Gobierno central designa peritos internacionales para evaluar el EIA. (14-Feb-12)	Uso de mecanismos técnicos para legitimar decisiones estatales.	Designación formal de expertos.	Inicio del proceso de peritaje oficial.	No, contar con atribuciones ejecutivas no garantiza decisión de encargar peritajes.	Sí, la presión política y social hizo necesario buscar legitimidad técnica externa.	Sí, sugiere intento de reconducir el debate usando evidencia técnica.	No, designar peritos no garantiza resolver el conflicto o legitimar el proyecto.	Sí, el peritaje era un paso necesario para intentar reabrir la negociación social.	Sí, apoya la idea de intento de reequilibrar legitimidad estatal.
Gobierno Regional de Cajamarca presenta su propio peritaje crítico realizado por Robert Morán. (9-Mar-12)	Uso de informes alternativos como instrumento de resistencia institucional.	Presentación de peritaje independiente.	Refuerzo de la posición crítica regional.	No, existencia de informes alternativos no implica automáticamente contra-peritajes regionales.	Sí, el gobierno regional necesitaba herramientas técnicas para sostener su posición crítica.	Sí, evidencia de fortalecimiento técnico de la resistencia institucional.	No, presentar peritaje alternativo no garantiza refuerzo automático de la posición crítica.	Sí, el informe era indispensable para sostener el cuestionamiento técnico frente al nacional.	Sí, refuerza percepción de que había serios fundamentos para la oposición.
Tribunal Constitucional declara inconstitucional la Ordenanza Regional N° 036. (17-Abr-12)	Predominio de la competencia nacional sobre minería frente a autonomías regionales.	Decisión judicial de anulación de norma regional.	Cierre de la vía institucional de resistencia legal.	No, la primacía de la competencia nacional no implica automáticamente que se impugne la norma regional.	Sí, el orden jurídico nacional era condición para cuestionar la iniciativa subnacional.	Sí, sugiere que el conflicto también se trasladó a la arena legal formal.	Casi, la declaración de inconstitucionalidad anuló directamente la norma de	Sí, era indispensable para neutralizar jurídicamente la estrategia institucional cajamarquina.	Sí, demuestra límites estructurales a la autonomía regional en minería.

Evento	X'	M'	Y'	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
							resistencia regional.		
Organizaciones sociales anuncian un nuevo paro regional indefinido a partir del 31 de mayo. (25-Abr-12)	Persistencia de acción colectiva en ausencia de rutas legales.	Planificación de nuevas movilizaciones masivas.	Reactivación de la confrontación social.	No, persistencia de acción colectiva no implica automáticamente planificación de nuevos paros.	Sí, frente al cierre de vías legales, la movilización permanente se vuelve necesaria.	Sí, sugiere que la frustración institucional reactivó estrategias de presión social.	No, anunciar un paro no garantiza reactivación inmediata del conflicto.	Sí, la decisión era condición para sostener la presión social después del revés legal.	Sí, evidencia continuidad del ciclo de confrontación.
Colectivo por Cajamarca realiza marcha a favor del proyecto minero Conga. (29-May-12)	Ejercicio del derecho a la protesta de sectores pro-extractivos.	Marcha de apoyo al proyecto minero.	Polarización pública del conflicto.	No, existencia de derecho a protesta no garantiza automáticamente movilización pro-minera.	Sí, el marco democrático permitía tanto protestas de rechazo como de apoyo.	Sí, evidencia que había una contramovilización social.	No, realizar una marcha no garantiza aumento inmediato de polarización.	Sí, era necesaria la expresión pública de apoyo para fortalecer el lado pro-extractivo.	Sí, sugiere creciente fragmentación social visible.
Se inicia el paro regional indefinido contra Conga. (31-May-12)	Acción directa como respuesta a frustraciones institucionales.	Activación de paro indefinido regional.	Continuación de la parálisis social y económica.	No, acción directa no garantiza automáticamente paro indefinido.	Sí, la pérdida de rutas institucionales empujó hacia la radicalización de acciones.	Sí, muestra que la protesta buscó reactivar presión máxima.	No, convocar paro no garantiza automáticamente parálisis socioeconómica.	Sí, el paro era condición para perturbar el funcionamiento regional.	Sí, apoya que se pretendió aumentar el costo político y económico del conflicto.
Presidente Humala declara que el proyecto puede continuar si se cumplen recomendaciones del peritaje. (23-Jun-12)	Condicionamiento político de ejecución de proyectos mineros.	Anuncio presidencial sobre viabilidad condicional.	Persistencia de incertidumbre sobre la ejecución.	No, condicionamiento político no garantiza automáticamente respaldo al proyecto.	Sí, disponer de atribuciones ejecutivas era necesario para condicionar la viabilidad del proyecto.	Sí, sugiere búsqueda de una posición de equilibrio entre inversión y presión social.	No, condicionar el proyecto no garantiza automáticamente que disminuya el conflicto.	Sí, era un intento necesario para justificar la continuidad del proyecto.	Sí, evidencia que el gobierno no quería cancelar Conga directamente.
Enfrentamientos en Celendín dejan tres muertos y 21 heridos. (3-Jul-12)	Aplicación excesiva de fuerza estatal en contexto de protesta social.	Represión de manifestaciones.	Escalada violenta del conflicto.	No, aplicación excesiva de fuerza estatal no implica automáticamente estallido de violencia.	Sí, el contexto de represión sistemática aumentaba la probabilidad de confrontaciones violentas.	Sí, sugiere que el uso de la fuerza estatal empeoró la dinámica del conflicto.	No, represión no garantiza automáticamente muertos y heridos.	Sí, uso de fuerza en protestas masivas aumenta el riesgo de violencia grave.	Sí, apoya la narrativa de escalada del conflicto hacia violencia letal.
Enfrentamientos en Hualgayoc (Bambamarca) dejan un muerto más; se decreta nuevo estado de emergencia. (4-Jul-12)	Reiteración del uso de estados de excepción como estrategia estatal.	Nueva declaratoria de emergencia.	Agudización de la crisis social.	No, existencia de atribuciones de estado de emergencia no implica automáticamente su uso.	Sí, tener instrumentos legales de excepción era necesario para decretar medidas de control severas.	Sí, sugiere percepción de pérdida de control del Estado.	No, decretar estado de emergencia no garantiza automáticamente reducción del conflicto.	Sí, el estado de excepción era la herramienta formal necesaria para intentar controlar la situación.	Sí, apoya el deterioro profundo del conflicto hacia un escenario de excepcionalidad.
Dirigentes sociales se reúnen con la comisión de diálogo encabezada por sacerdotes mediadores. (9-Jul-12)	Uso de mecanismos informales de mediación social.	Diálogo facilitado por actores religiosos.	Reducción temporal de tensiones sin solución de fondo.	No, existencia de mecanismos informales de mediación no garantiza automáticamente diálogo.	Sí, las capacidades de mediación comunitaria eran necesarias para abrir una vía alternativa al enfrentamiento.	Sí, sugiere intento de reconducir el conflicto hacia mecanismos pacíficos.	No, reunirse en diálogo no garantiza automáticamente reducción de tensiones.	Sí, era necesario abrir un canal de diálogo para reducir temporalmente el nivel de conflicto.	Sí, evidencia de intento de desescalada parcial.
Gobierno extiende el estado de emergencia en Cajamarca. (3-Ago-12)	Persistencia de la violencia y el desorden público derivados del conflicto minero.	Prórroga del estado de emergencia.	Prolongación de la restricción de libertades.	No, tener competencia para estados de emergencia no implica	Sí, el instrumento de excepción ya activado era necesario para justificar su extensión.	Sí, sugiere que el Ejecutivo percibía que el conflicto persistía fuera de control.	No, prorrogar el estado de emergencia no garantiza automáticamente	Sí, era un intento necesario para mantener herramientas de control territorial.	Sí, evidencia continuidad del tratamiento represivo del conflicto.

Evento	X'	M'	Y'	Relación – X→M			Relación – M→Y		
				Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind	Smoking Gun	Hoop	Straw in the Wind
				automáticamente su prórroga.			restauración del orden.		
Encuesta nacional revela que 78% de cajamarquinos rechazan el proyecto Conga. (19-Ago-12)	Expresión de opinión pública como forma de resistencia.	Publicación de sondeo de opinión.	Confirmación del rechazo social mayoritario.	No, posibilidad de realizar encuestas no garantiza automáticamente su ejecución.	Sí, existencia de mecanismos de medición de opinión pública era necesaria para obtener evidencia de rechazo.	Sí, sugiere sensibilidad social ante el conflicto.	No, publicar una encuesta no garantiza automáticamente consolidar el rechazo social.	Sí, la visibilización de la magnitud del rechazo reforzaba políticamente a los opositores.	Sí, evidencia de que el conflicto traspasó lo local y se instaló en la percepción nacional.
Federación Regional de Rondas Campesinas acuerda paro preventivo de 48 horas contra Conga. (Oct-12)	Organización comunal como eje de acción colectiva.	Planificación de paro preventivo.	Renovación de acciones de protesta.	No, organización comunal no implica automáticamente convocatoria de paros.	Sí, las bases comunitarias eran necesarias para estructurar la protesta de forma organizada.	Sí, apoya la continuidad de la acción colectiva articulada.	No, convocar paro preventivo no garantiza impacto regional significativo.	Sí, el paro era condición necesaria para sostener presión en la coyuntura.	Sí, muestra resiliencia de las estrategias de protesta.
Se realiza paro preventivo de 48 horas y movilizaciones coordinadas hacia la ciudad de Cajamarca y las lagunas. (24-25-Oct-12)	Coordinación interprovincial de movimientos sociales.	Ejecución simultánea de movilizaciones.	Presión regional sostenida.	No, coordinación interprovincial no implica automáticamente movilizaciones masivas.	Sí, la articulación territorial era indispensable para lograr una acción simultánea de presión.	Sí, apoya la construcción de redes sociales de resistencia.	No, realizar movilizaciones no garantiza presión política efectiva inmediata.	Sí, era un instrumento necesario para sostener el conflicto en la agenda pública.	Sí, contribuye a mantener viva la causa socialmente.
Periodo de tensa calma; gobierno central establece alianzas con alcaldes locales, aislando a Gregorio Santos. (2013-2014)	Estrategias de cooptación política a nivel subnacional.	Reconfiguración de alianzas locales.	Reducción momentánea de la conflictividad abierta.	No, estrategia de cooptación no garantiza automáticamente realineamiento político local.	Sí, las capacidades políticas del Ejecutivo permitían tender alianzas subnacionales para aislar opositores como Gregorio Santos.	Sí, sugiere cambio táctico del Estado de la confrontación directa a la división política local.	No, tejer alianzas no garantiza automáticamente disminución visible de la conflictividad.	Sí, fracturar el frente opositor era condición para reducir la intensidad del conflicto abierto.	Sí, apoya la interpretación de “tensa calma” gracias al debilitamiento de la cohesión opositora.
Newmont Mining declara oficialmente que Conga no continuará sin licencia social, base económica sólida y un socio que comparta riesgos.(Feb-16)	Reconocimiento empresarial de la necesidad de licencia social.	Declaración pública de suspensión indefinida del proyecto.	Confirmación de la inviabilidad social de Conga.	Casi, la percepción de inviabilidad social conecta directamente con la decisión empresarial.	Sí, reconocer que no hay “licencia social” era imprescindible para justificar el retiro de la empresa.	Sí, evidencia del poder de la resistencia territorial para influir en decisiones corporativas.	Sí, la declaración formal de Newmont confirma el cierre del proyecto por falta de viabilidad social.	Sí, era necesario explicitar el retiro para que el proyecto se considere cerrado.	Sí, refuerza la interpretación de que la presión social tuvo éxito.