



El rol fantasma del Estado en los conflictos socioambientales

Rafael Fernando Aldave Herrera¹

Escuela Profesional de Ciencia Política y
Gobernabilidad UNT

Orcid del Autor:

<https://orcid.org/0000-0002-3046-1516>

Mail: faldave@unitru.edu.pe

María Belén Urquizo Asmat²

Escuela profesional de Ciencia Política y
Gobernabilidad UNT

Orcid del Autor:

<https://orcid.org/0000-0003-2158-6410>

Mail: mariaurquizo04@gmail.com



Recepción : 05/05/2026

Aprobación : 08/06/2026

Publicación : 19/06/2026

DOI: <https://doi.org/10.17268/rcdp/v1.7>

Resumen

El presente artículo analiza la ineficiencia estructural del sistema de salud pública peruano en las zonas rurales durante la última década, destacando las limitaciones en infraestructura, recursos humanos, abastecimiento médico y gestión estatal. A partir de la revisión de fuentes académicas e institucionales, se evidencia que las deficiencias históricas del Estado peruano se han agravado frente a las crisis epidemiológicas, afectando principalmente a las poblaciones más

¹⁻² Universidad Nacional de Trujillo, ¹ Docente Universitario

² Br. Lic. En Ciencia Política y Gobernabilidad

vulnerables de la sierra y selva. Asimismo, se sostiene que las políticas públicas implementadas no han logrado reducir las brechas de acceso ni garantizar un servicio de salud digno, debido a problemas de corrupción, centralismo y falta de planificación eficiente.

Palabras clave: Salud pública, zonas rurales, políticas públicas, reforma sanitaria.

Abstract

This article analyzes the structural inefficiency of the Peruvian public health system in rural areas over the last decade, highlighting limitations in infrastructure, human resources, medical supplies, and state management. Based on a review of academic and institutional sources, it is evident that the historical deficiencies of the Peruvian state have worsened in the face of epidemiological crises, primarily affecting the most vulnerable populations in the highlands and rainforest. Furthermore, it argues that the public policies implemented have failed to reduce Access gaps or guarantee dignified healthcare services due to problems of corruption, centralism, and a lack of efficient planning.

Keywords: Public health, rural areas, public policies, health reform.

Introducción

Nuestro país siempre ha estado involucrado en diversos conflictos, ya sean políticos, municipales, electorales, algunos de los cuales son en el ámbito de la administración nacional, regional y/o local; de los cuales en varias ocasiones han sido objeto de debate al interior del Ejecutivo o se han presentado proyectos de ley en beneficio de la población y de contar con un cauce que sepa atender estos conflictos, llevándolos a una pronta cesación y resolución de los mismos, En el mejor de los casos. Sin embargo, dentro de su tipología hay uno que se insinúa, por falta de atención en las sesiones plenarias del Congreso o en las reuniones ministeriales, dejándolo así de lado o tratando de minimizar los diversos problemas, c Este es el denominado conflicto de un socio -carácter ambiental. El cual, a pesar del paso de los años, sigue interesando a las diversas comunidades aledañas por las difíciles situaciones que les toca atravesar. Pero, ¿qué significa exactamente el término “conflicto socioambiental”? Los

conflictos socioambientales se pueden definir, según el Atlas de Justicia Ambiental (Eolt), como aquellos choques entre los intereses de los miembros de la sociedad, la empresa privada y el estado, frente a las actividades económicas particulares que se pretenden realizar. tales como: disposición de residuos, contaminación de ríos, lagunas y espacios verdes o la construcción de infraestructura. La evolución del conflicto dependerá de cómo lo gestionen las dos partes; o la forma en que se expresan posiciones e intereses y *cómo se recogen las distintas necesidades de los actores en la resolución de conflictos* (SINIA, 2019).

Cabe recordar que este no debe confundirse con el llamado problema ambiental, pues en este último, si bien existe un impacto sobre la biodiversidad o ecosistema de un territorio, no existe ningún conflicto de interés entre las partes. La contaminación de un río es, por ejemplo, un problema ambiental, pero puede convertirse en un conflicto cuando dos o más actores sociales no están de acuerdo con esta situación, se ven afectados o pretenden ser

afectados, de diferente manera, ahí es donde ellos llegan. en una manifestación para hacer valer sus derechos. Con respecto a estos últimos conflictos, cabe recordar que la época de auge se dio luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori; donde en nuestro país se han desarrollado diversas actividades económico - extractivas, provocando un incremento en el crecimiento económico; sin embargo, esto solo benefició a ciertos sectores, lo que resultó en una pérdida de niveles de salarios reales para los trabajadores. Había, como ha señalado el economista Jürgen Schuldt, optimismo y bienestar en la macroeconomía e inquietud en la microeconomía.

Un rubro donde todo esto sucedió fue el sector minero, por ejemplo, a pesar de las enormes ganancias empresariales gracias a la coyuntura internacional, este había sido amparado por contratos de estabilidad jurídica firmados bajo el gobierno de Fujimori en los años 90, por privilegios de apoyo. Asimismo, los

gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García no fueron ajenos a este tipo de conflicto socioambiental; y por el contrario, superaron el número de conflictos frente al gobierno de Fujimori. La transición política de las décadas de 2000 y 2001 buscó explícitamente institucionalizar los mecanismos de deliberación pública en el país que desalentaron la acción colectiva “disruptiva” (Vergara, 2007) y favorecieron la mediación institucional (Tanaka, 2009). Según los contratos, “varias empresas mineras no pagaron regalías”, ni impuestos por exceso de utilidades, debido a un acuerdo con el gobierno de Alan García, quien optó por pactar una donación extraordinaria con empresarios. , llamado “óbolo minero”, mecanismo que en la práctica solo funcionó parcialmente.

En cuanto a los actores directos de estos conflictos, por un lado, hay empresas que han tenido un acceso relativamente fácil a los órganos de decisión del sector energético y minero, y en general a los organismos estatales vinculados a las inversiones mineras. Estos, tienen acceso a información y asesoría legal de

prestigiosas y autorizadas firmas de abogados, desarrollan estrategias de relacionamiento con la prensa nacional, con el fin de insertar en la agenda mediática informaciones y posiciones relativas a inversiones mineras. Su gran poder económico y la naturaleza de la relación que establecen con el Estado, hacen que estas empresas se dirijan al público en general, a los medios de comunicación, mostrándoles siempre una imagen limpia y profesional, creando así condiciones muy favorables a sus intereses.

Mientras tanto, en las comunidades donde se desarrolla la minería, el sentimiento de despojo se ha incrementado considerablemente, pues paradójicamente en las regiones con excepcional riqueza en oro y otros minerales, los niveles de pobreza y pobreza extrema se han incrementado, sufriendo así los efectos de esta agresión minera.

A esta asimetría brutal en el control de los recursos y rentas que genera la

explotación de minerales se suma el daño ambiental que provoca la actividad minera que no respeta estándares ambientales adecuados para garantizar la conservación de la biodiversidad, los niveles de aire, agua y calidad del suelo.

Sin olvidar, además, que el Estado en general no ha cumplido cabalmente su papel, pues en ocasiones se presenta como el defensor de los intereses del capital extranjero y de un pequeño sector de empresarios nacionales. Esta especie de alianza tácita entre el poder económico y político explica el desprecio del gobierno por los movimientos ambientalistas, las radios educativas y comunitarias, los periodistas y los líderes comunitarios que buscan denunciar este grave conflicto.

Por lo anterior, surge el interés en el desarrollo de este ensayo académico, el cual se enfocará en demostrar esa *intervención temeraria del Estado en los conflictos socioambientales*. Se trata de calificar la ineficacia de la acción que ha tenido y sigue teniendo el Estado frente a estos conflictos y, sobre todo, su incapacidad para dar solución a

los mismos, creando así un ambiente donde predomina la violencia, en medio de la una protesta por un derecho que les debe ser ofrecido por el Estado.

Se decidió escribir sobre este gran conflicto que aqueja a nuestro país, porque es un hecho de trascendencia social, ambiental y en parte también política, que se deja de lado o minimiza. Asimismo, se eligió este tema, con el objetivo de mostrar que este tipo de conflicto aún está muy presente en el Perú, y es necesario que el Estado se muestre inmerso, cumpliendo a cabalidad su rol y velando por el cumplimiento de los

ARGUMENTO

Podemos empezar mencionando que, una de las características más notorias del Estado peruano en el tema de los conflictos socio-ambientales es que no tiene respuestas unívocas o uniformes para resolverlos. Por el contrario, una de sus características más palpables ha sido su falta de coherencia e incluso sus múltiples contradicciones internas. A

acuerdos entre los actores sociales.

En aras de una mayor claridad de ideas y secuencialidad, se ha considerado que este ensayo se ha estructurado de la siguiente manera. Primero, sintetizar y analizar la respuesta del Estado a los conflictos socioambientales. Luego se cubrirán las fallas del Estado en el manejo de estos conflictos, para finalmente describir los impactos resultantes en nuestro país.

Todo ello se realizará tomando como soporte y base diversas fuentes fidedignas como artículos científicos, datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo, tesis de diploma y doctorado, entre otros.

pesar de ello, se pueden encontrar ciertos signos que sugieren discursos hegemónicos y visiones que marcan la pauta de su intervención.

En este sentido, se analizarán tres factores que permitirán observar estas hegemonías: uno de ellos es la parte discursiva, que explica *una ideología detrás de ella*, en el sentido de que se trata de una visión del

desarrollo que se ha instaurado en el país como uno de mayor legitimidad y valor. Un segundo factor más operativo está relacionado con la respuesta del Estado al conflicto, que se basó en la *“criminalización de la protesta social”* como uno de los mecanismos del Estado para hacer frente a las movilizaciones y bloqueos. Finalmente, un tercer factor se refiere a ciertos *cambios institucionales en el tratamiento de los conflictos sociales a nivel del gobierno central*, que se han caracterizado por una estrategia reactiva y algunos cambios en la gestión ambiental y la defensa de los derechos colectivos.

El análisis de las respuestas estatales a los conflictos socioambientales desde una perspectiva global obliga a considerarlas desde inicios de la década de 1990, cuando el Estado se esforzó en impulsar políticas de atracción de inversión privada con el objetivo fundamental de salir de una grave crisis económica heredada de la década. Asimismo, los conflictos

socioambientales no pueden dejar de entenderse sin tener en cuenta la visión hegemónica al interior del Estado y de los grupos de poder económico, que consideran a la minería como fundamental para el desarrollo del país y muy por encima de otras actividades económicas.

Esta visión, que se sustenta en una larga tradición minera, incluso anterior a la República, ha cobrado hoy importancia en la economía nacional por los altos porcentajes de nuestras exportaciones de minerales (61% del total exportado), por cuantiosos ingresos de las arcas públicas. a través de las rentas y los impuestos sobre la renta y las señales de crecimiento macroeconómico resultantes.

Esta importancia económica ha dado como resultado que la *“naturalización”* minera sea intrínseca al país y que exista una imagen del Perú como una nación eminentemente minera, visión que ha sido traducida ideológicamente por la consigna *“Perú, país minero”*, un aspecto controlado al unísono por el Estado y el sector minero. Esta visión de país ha generado un discurso en el que se discrimina a otras actividades económicas,

esgrimiéndolas como irrelevantes o secundarias, al tiempo que permite un discurso estigmatizador de quienes critican la minería, calificándolos de anti-mineros y en el peor de los casos anti-desarrollistas.

En las últimas dos décadas se ha destacado la transformación del Estado en un organismo que promueve y protege la inversión privada. No sería, esto una mala tarea ya que uno de los roles del Estado es garantizar el desarrollo del país, teniendo como principal objetivo el horizonte del interés público. Sin embargo, en nuestro país, promover y defender las inversiones ha significado repensar los objetivos históricos del Estado y, sobre todo, cambiar su rol representativo, fundamentalmente debido a la mayoría de los casos en los que el Estado peruano ha dejado de representar y escuchar a las posiciones de los ciudadanos en general, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los diversos proyectos energéticos o

actividades mineras que se desarrollan en nuestro país.

Dentro del propio Estado, el organismo que ha perdido descaradamente el sentido de interés público es el Departamento de Salud Energía y Minas (MINEM), que tiene la función de promover las inversiones mineras así como restringirlas.

Durante la última década, la posición del Estado peruano ha sido la de promover la inversión privada y no representar ningún obstáculo para el adecuado desarrollo de las actividades mineras.

Como resultado, mucha gente local choca con las empresas, lo que resulta en enfrentamientos violentos a través de secuestros en las carreteras, enfrentamientos con la policía, toma de rehenes, quema de campos mineros, etc. Estos actos son ampliamente dados como la única salida para las comunidades o barrios campesinos afectados por la minería. para visibilizar sus demandas y la única manera de comunicar al público en general que no están de acuerdo con la actividad extractivista en sus territorios.

“La respuesta más directa es que [las comunidades] ven el conflicto como la única forma de negociar en contexto de igualdad con las corporaciones. Esta percepción es fomentada por la clara asimetría de poder entre comunidades y empresas, y por la sospecha de complicidad, entre el Estado y las empresas mineras, lo que significa que el gobierno ha perdido su credibilidad para arbitrar los conflictos de interés que este tipo de negocios implica (Arellano, 2013).

Un ejemplo notable de una posición mayoritaria del Estado a favor de las inversiones mineras privadas, más allá del interés público, se puede ver en el conflicto en torno al proyecto Río Blanco en Huancabamba y Ayabaca, en la región de Piura. En mayo de 2007, los municipios de los distritos de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera decidieron convocar a una consulta vecinal con el objetivo de aprobar o desaprobar la presencia del proyecto Río Blanco de la empresa Minera Majaz. El

resultado de esta consulta fue el rechazo casi unánime a la presencia de la empresa minera en cada uno de los tres barrios (más del 90% en contra). Sin embargo, una vez conocida la iniciativa de la consulta vecinal, la respuesta del gobierno fue abiertamente a favor de la empresa minera, lanzando una campaña de estigmatización de la población y sus líderes, a quienes tildaban de contrarios al desarrollo del país, anti-mineros y chavistas, iniciando una investigación rápida a todos los líderes y promotores de la consulta sobre delitos de terrorismo en la fiscalía permanente. Con el claro objetivo de impedir y deslegitimar este acto de consulta, el gobierno se había alineado institucionalmente con la empresa minera, declarando de inmediato ilegal la consulta barrial por parte del MINEM, el Jurado Nacional de Elecciones y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Asimismo, la Dirección Regional de Educación de Piura había prohibido el uso de los ambientes de las instituciones educativas como espacios electorales. Finalmente, el Ministerio Público inició una

investigación y un procedimiento de denuncia penal contra los tres alcaldes distritales que impulsaron la consulta.

Otro caso emblemático en el que el Estado representó los intereses del mundo empresarial fue la aprobación de los Decretos Legislativos 1015 y 1073, que luego dieron origen al “Baguazo”. Estas normas fueron impulsadas por las empresas petroleras y mineras agrupadas en la Empresa Nacional Minera (SNM), que reclamaron al Estado flexibilidad legal en la adquisición de tierras comunales. En 2009, durante el Congreso de la República, a solicitud del Ejecutivo, se aprobaron los decretos 1015 y 1073, por los cuales se modificaron las reglas para la adquisición de bienes de las comunidades de la sierra y la selva. Con estos decretos, las tierras comunales podían ser adquiridas por terceros con la aprobación del 50% de los presentes en la asamblea establecida para el efecto, y ya no con la aprobación de las dos terceras partes de todos los miembros registrados de la

comunidad en el municipio, tal como lo exigía la normativa pasada.

El conflicto de Bagua alcanzó su punto más crítico el 5 de junio de 2009, cuando 10 civiles y 24 policías murieron tras enfrentamientos con la policía, una cifra de muertos nunca antes vista en un conflicto socioambiental y que obligó al gobierno aprista a derogar el Ejecutivo Órdenes 1015 y 1073. Sin embargo, tras los hechos ocurridos, la ministra de Gobernación, Mercedes Cabanillas, citó ante el Congreso de la República un discurso en el que trató de invisibilizar la muerte de los 10 indígenas, recordando que las únicas víctimas de lo ocurrido pasaron en Bagua fueron los 24 policías fallecidos. En el mismo discurso, también declaró, desde un punto de vista paternalista, que la población indígena “fue objeto de engaño”. Finalmente, para puntualizar su intervención, Cabanillas recordó que en nuestro país hay indolencia por la muerte de miembros de las fuerzas de seguridad.

Sin embargo, el discurso más elaborado del Estado contra

una visión extractivista extrema lo pronunció Alan García Pérez, cuando, aun siendo presidente interino, publicó artículos de opinión en los que daba a entender que los recursos naturales, mientras no estuvieran en proceso de explotación, estaban ociosos y poco aprovechados. En los artículos periodísticos titulados "El perro del pesebre" y "Receta para acabar con el perro del hortelano", se puede apreciar el interés de García por catalogar de ajenas al mundo moderno, improductivas, ociosas, fantasmas; las propiedades municipales tanto en la sierra como en la selva: *"Hay millones de hectáreas madereras que están ociosas, millones de hectáreas más que las comunidades y asociaciones no han cultivado y no cultivarán, así como cientos de yacimientos minerales inexplorables y millones de hectáreas de mar donde nunca entra la maricultura, ni la producción. Los ríos que fluyen a ambos lados de la cordillera tienen la suerte de llegar al mar sin generar energía eléctrica."*

También hay millones de trabajadores que no existen, aunque trabajen, porque sus trabajos no les ayudan a poder acceder a la seguridad social o jubilarse cuando lo consideren conveniente, porque no contribuyen tanto como podrían a multiplicar el ahorro nacional, por lo que hay muchos recursos ociosos que no son transables, no reciben inversión y no generan trabajo; y todo por el tabú de las ideologías superadas, por la pereza, la indolencia o la ley del perro del hortelano que reza: si no lo hago yo, no lo hace nadie" (García, 2007).

En el caso del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), tuvo que enfrentar numerosos conflictos socioambientales, entre ellos dos casos importantes como el conflicto contra el proyecto Conga en Cajamarca y el conflicto entre la provincia de Espinar y Xstrata Tintaya (empresa minera en Cuzco). En la gestión de estos dos conflictos se pudo apreciar que el gobierno de turno los abordó de la misma manera que los gobiernos anteriores.

Analizando lo acontecido en torno al conflicto de Conga, se recuerda que Humala, una vez

llegado al cargo, se retractó de muchas de sus promesas electorales, en particular de algunas mencionadas durante su campaña electoral en las provincias cajamarquinas, Hualgayoc y Bambamarca, donde prometió la "defensa del agua contra el oro". Este cambio fue visto como "traición" por sus electores y antiguos aliados.

En otro conflicto socioambiental desarrollado durante su mandato, fue el de Espinar, donde las respuestas del ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, y del viceministro, Guillermo Shinno, subrayaron que el paro y los hechos de violencia fueron protagonizados por radicales y por un integrante del partido político Tierra y Libertad (refiriéndose a Óscar Mollohuana, alcalde de la provincia de Espinar), los que tienen un modelo para frenar las inversiones y sobre todo la minería. Con estas respuestas se ha visto que el gobierno había mantenido la teoría conspirativa de los actores movilizados, tratando así de deslegitimar sus reclamos.

Este conflicto escaló cuando la diputada de Gana Perú, Verónica Mendoza, denunció la contaminación de las fuentes de agua ubicadas en el área del proyecto. Su denuncia se basó en un informe del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección Ambiental para la Salud (CENSOPAS), organismo técnico del Ministerio de Salud, que indicó que las muestras habían excedido el límite máximo autorizado de arsénico y mercurio, al mismo tiempo en donde se evidenciaba la presencia de metales pesados en el agua destinada al consumo humano. Tras interponer esta denuncia y tras una riña en el Congreso entre los mismos representantes de Gana Perú, Verónica Mendoza decide renunciar a la bancada, no sin antes mencionar su inconformidad con la actuación del gobierno central frente a los conflictos socioambientales: *"Hemos pasado de la promesa de un Ollanta Humala que declaró en la Plaza Dos de Mayo el día de su elección que 'su único líder es y será el pueblo del Perú' y que está comprometido con un cambio de gobierno que perpetúa el*

modelo neoliberal. Un modelo primario exportador que no genera desarrollo intercultural y democrático, ni mercados locales articulados, que mantiene la precariedad laboral y que defiende los intereses de los poderes económicos, entre los que se distinguen los intereses de las industrias extractivas, que imponen sus proyectos sin licencia social y afectan gravemente ecosistemas preciados”.

La disidencia de Gana Perú confirmó la existencia de tensiones en torno al tema de las industrias extractivas y la visión de desarrollo del país. El tratamiento errático de estos dos conflictos por parte del gobierno central, así como las repercusiones en el Congreso de la República, habían demostrado que la hegemonía en defensa de las inversiones mineras a todo costo social y político se ha impuesto como hegemónica en el gobierno de turno.

Centrándonos ahora en el segundo aspecto que se abordará respecto a la respuesta del Estado frente a los conflictos, hace referencia

a la criminalización de la protesta social.

El Estado peruano reaccionó de manera fuertemente represiva a los conflictos. Bajo el mandato de Alan García Pérez (2006 - 2011), esta respuesta alcanzó un alto nivel de confrontación y violencia, agudizando además las sanciones a quienes se movilizaban. Un ejemplo de ello es el Decreto Legislativo 982, con el que se calificaba como “delito de extorsión” el apoderamiento de carreteras, agregando, además, que si se competía en concurso, se sancionaría con pena privativa de libertad de 15 a 25 años. Asimismo, este Decreto exoneraría de toda responsabilidad a los miembros de las fuerzas armadas y policiales que causen lesiones o muerte en el desempeño de sus funciones y en el uso del arma prescrita. Esta marcada señal de endurecimiento de medidas e impunidad de los responsables provocó la muerte de 191 ciudadanos por conflictos sociales, 153 civiles y 38 militares. Lejos de representar un cambio en la forma de manejar los conflictos, el gobierno de Ollanta Humala continuó con medidas represivas.

Durante el conflicto de Conga, que terminó con un paro indefinido el 24 de noviembre de 2011, el clima de protesta llevó a la población local a salir a las calles y alentar la continuación de las manifestaciones. En este contexto, el gobierno central reaccionó declarando estado de emergencia el 4 de diciembre de 2011 en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá.

Una vez declarado el estado de emergencia, el gobierno central respondió con medidas políticas encaminadas a defender el estado de derecho y reprimir todo tipo de protestas contra el proyecto Conga. Lo primero que se hizo fue bloquear las cuentas bancarias del gobierno regional de Cajamarca, justificando el presunto abuso de recursos públicos.

Sumándole a ello que, el Estado priorizó la presencia militar en las principales provincias en conflicto con el pretexto de controlar el orden interno. Esta acción fue tomada por la población como un signo más de apoyo estatal

a la empresa minera Yanacocha- Newmont y como una estrategia para sembrar el miedo en la población movilizada. Finalmente, en julio

de 2012, la movilización se intensificó y cinco campesinos murieron como resultado de la represión de la policía y el ejército.

Si bien es cierto que en medio de las protestas el gobierno central, encabezado en su momento por Salomón Lerner Ghitis, propició la formación de comisiones de alto nivel en las que participaron varios ministros de Estado, estas terminaron en uno o ningún acuerdo.

Por último, el área que se discutirá, relacionada con la respuesta del Estado frente a los conflictos, se refiere **a los cambios institucionales en el manejo de los conflictos.**

Durante estos dos últimos períodos de gobierno, existe una percepción generalizada de que el Estado ha enfrentado los conflictos sociales de manera reactiva, es decir, cuando los conflictos ya se han presentado. Esto significa que existe una debilidad del Estado ante estos

escenarios cada vez más frecuentes, ya que no ha sido capaz de canalizar las demandas por canales que permitan el entendimiento y negociación de las partes.

Si bien en los últimos años el Poder Ejecutivo ha realizado esfuerzos para manejar mejor los conflictos sociales, en particular con las industrias extractivas, y así evitar su escalada y crisis, estos aún no han conducido a mayores cambios institucionales que permitan superar los escenarios de conflicto y dirigirse hacia “escenarios de transición” en el país, tras el fuerte crecimiento de la industria extractiva y la urgencia de fortalecer la gobernanza ambiental.

Asimismo, en la actuación del poder central frente al conflicto prevaleció la lógica de la conspiración, que deslegitima las demandas de la población movilizada y no permite ver más allá del contexto, por lo que no ha sido posible iniciar un proceso franco de negociación y diálogo entre las partes.

El establecimiento de oficinas de gestión de conflictos en

cada uno de los sectores estatales y en los gobiernos regionales ha sido uno de los avances en la gestión de conflictos. A nivel de la administración central, con la creación en 2010 de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) como unidad dependiente de la PCM, se ha dado cierta institucionalización e importancia a la gestión de conflictos por parte del Estado. La creación de esta oficina dentro de la estructura orgánica de la PCM también pretende ser un paso adelante en la estrategia del Estado para enfrentar el conflicto como un tema transversal, aun cuando se mantengan intactas las competencias de cada sector para enfrentarlo.

En agosto de 2012, la OGCS cambió su nombre para convertirse en la Oficina Nacional para el Diálogo y el Desarrollo Sostenible (ONDS). Si bien esta nueva oficina tiene funciones similares a la anterior, lo que se ha intentado con el nuevo nombre es cambiar el enfoque de la gestión de conflictos al diálogo. Es un proceso complejo que va más allá de un nuevo nombre o un cambio de estrategias, sino que implica

un cambio profundo en la relación Estado-sociedad, donde se garantiza un diálogo entre iguales para lograr un consenso, situación que se antoja muy difícil una vez que existe desconfianza. Las decisiones instaladas y cruciales no se toman en espacios de diálogo, como veremos más adelante. De igual manera, la ONDS manifestó su preocupación por una estrategia preventiva, que podría significar un cambio en la gestión de conflictos que hasta ahora implementaba el gobierno central. Sin embargo, parece que esta “nueva estrategia” se traduce en el compromiso del gobierno central de realizar programas sociales y proyectos de inversión en zonas de conflicto, sin tocar para nada los marcos normativos e institucionales cruciales en los conflictos socio-ambientales. En ese sentido, lejos de proponer cambios institucionales en la estructura estatal para el tratamiento de los conflictos, el trabajo de la OGSC primero y luego de la ONDS, se centró en la creación de *espacios ad*

hoc, como mesas de diálogo, mesas de trabajo, mesas de desarrollo, mesas redondas, comisiones multisectoriales; no obstante, estas no son suficientes para mejorar el contexto del conflicto. En la medida en que en estos espacios evitan abordar temas de fondo, aludiendo a la “politización” de agendas o que ya existen leyes y procedimientos establecidos, algunos han perdido su legitimidad y son vistos por algunos actores como una “inclinación” del gobierno central.

Un ejemplo palpable es lo ocurrido en la Mesa de Desarrollo Cañaris (2013), que desde su instalación ha sido criticada por los principales líderes de la comunidad porque en varias ocasiones se ha postergado la discusión sobre la cuestión fundamental del conflicto con el empresariado, a saber la legalidad de su presencia y el inicio de las actividades de su proyecto Cañariaco. En el marco de la mesa de desarrollo, el hecho más crítico fue cuando los representantes de la comunidad campesina se retiraron de la reunión sin firmar los

acuerdos, mientras que la ONDS había anunciado la inversión de S/. 140 millones para proyectos de desarrollo en los distritos de Cañaris, Salas e Incahuasi, en el marco de los acuerdos alcanzados con el Poder Ejecutivo. Si bien en la quinta sesión se discutió la legalidad de las dos asambleas municipales, lo que permitiría autorizar o no el proyecto Cañariaco en la comunidad, hasta el momento sorprende y es lamentablemente que el ejecutivo no se pronuncie al respecto, por lo que aún no se conoce bien el desenlace de este conflicto. Además del retiro de los representantes comunitarios del espacio de diálogo, se agregó la solicitud del Defensor del Pueblo para que la comunidad Cañaris, sea considerada entre las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, posición compartida por comunidades clave que creen que la empresa debería salir de la región, pero ha recibido reacciones negativas del sector energético y minero y del propio presidente Humala. Por otro lado, podemos

mentonar que ha habido algunos avances en materia de gobernanza ambiental, como la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) a finales de 2012. Sabemos que la creación de este organismo anexado al sector de medio ambiente ha tenido algunos detractores de sectores afines a las industrias extractivas, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MINEM, pero a pesar de ello, podrían surgir voces disonantes, dando vida a la creación de este servicio.

En el caso de proyectos de minería e hidrocarburos, el MINEM se ocupa de la aprobación y seguimiento de los estudios de impacto ambiental (EIA), apoyado por el SENACE, que se ocupa de los estudios de alto impacto (EIA detallado) y no de los correspondientes al resto de los estudios (EIA). Declaración de Impacto -DIA- y VIA semidetallada).

Analizada la respuesta del Estado frente a los conflictos socio-ambientales, se puede identificar, según Martín Tanaka, tres fallas del Estado en

el abordaje de estos conflictos ya mencionados:

"Falta de capacidad institucional": Al posicionarse para el año 2009, el Ejecutivo comienza a configurar correctamente un órgano dedicado exclusivamente al abordaje y tratamiento de los conflictos sociales. El reto era muy grande: hasta 2008 solo existía una Unidad de Conflicto (UC) que no era más que un grupo de análisis e intervención formado por un equipo mínimo y con pocos recursos.

Con el repentino fin del gabinete Simón, toma posesión del cargo Javier Velásquez Quesquén e inicia la política de la Unidad de "sectorización" de la atención a los conflictos: cada sector y gobierno regional debe tener una oficina para atenderlos, de acuerdo a sus problemas de competencia, que es la primera para intervenir contra ellos.

En este nuevo marco, había surgido un relanzamiento de los esfuerzos del Estado para crear y consolidar equipos sectoriales de prevención de

conflictos: las Direcciones Regionales de Minas, el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Energía y Minas (MEM), la Dirección del Organismo para la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), todo bajo la coordinación de la UC de la PCM. Sin embargo, en este nivel aún se encuentra escenarios de precariedad institucional: con órganos estatales insuficientemente equipados (en proporción a los desafíos que enfrentan) o con planes de intervención de conflictos sociales precarios o, en algunos sectores, aún inexistentes.

En general, vemos que los presupuestos de estas entidades tienen un sesgo urbano, lo que constituye un límite a la prevención de conflictos: generalmente se desarrollan en zonas alejadas de los grandes centros urbanos, donde se ubican las industrias extractivas, y en esas zonas donde la presencia del Estado es particularmente débil.

“Ausencia o insuficiente desarrollo normativo”

La economía de mercado ha superado los marcos regulatorios existentes; responder a situaciones nuevas y más difíciles con enfoques del pasado alimenta el conflicto en lugar de reducirlo. Todas las legislaciones y rutinas anteriores, basadas en la lógica de los años 90 para atraer inversiones en un escenario político y económico impredecible y donde los organismos públicos manejaban presupuestos exigüos, están desfasadas. Por tanto, frente a temas actuales (especialmente más complejos que hace diez años en el campo de la protección ambiental, control de usos del agua, etc.), las instituciones son percibidas como “permisivas” con los nuevos actores económicos, principalmente las empresas. Por tanto, para identificar los temas que requieren cambios al marco normativo, se debe prestar atención a un punto en particular, es el que se refiere a “Casos de percepción de incompatibilidad entre

actividades económicas y estilos de vida”, allí se encuentra un escenario eminentemente social cuyos miembros desconfían del surgimiento o expansión de actividades extractivas o grandes proyectos de inversión. Esta aparición tiende a generar una fuerte desconfianza en las comunidades que, de una ausencia casi total del Estado hasta hace algunos años, ahora tienen una relación directa con empresas que generalmente no tienen políticas claras ni siquiera en las relaciones comunitarias. En estos conflictos, la necesidad de un cambio normativo apunta a elaborar estrictamente los requisitos para la instalación de industrias extractivas o la realización de proyectos de inversión: se requieren cambios para asegurar mejores relaciones desde el momento en que se otorgan las concesiones, la realización del derecho a la información y la consulta de los que podrían verse afectados. A esto se suman cambios que permiten una efectiva fiscalización y sanción en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos, particularmente en materia ambiental.

“Ausencia de políticas de Estado y de gobierno (puntos de vista contradictorios)”

El surgimiento de nuevos desafíos por el crecimiento, el aumento de la inversión en industrias extractivas y el proceso de descentralización, en un contexto de fragmentación política y ausencia de un sistema de partidos, hacen que en muchas regiones del país las distintas autoridades asuman responsabilidades políticas individualistas muy diferentes entre sí o con poca continuidad en el tiempo. Por ejemplo, en el caso de la minería y el choque entre visiones que privilegian las inversiones y aquellas que priorizan la protección del medio ambiente.

En el caso que se suscite un conflicto entre los intereses de los dos sectores: ¿cuál debe prevalecer? Estas diferencias también comparan el gobierno nacional con los gobiernos subnacionales y los gobiernos subnacionales entre sí. Dicho problema podría ser controlado por políticas estatales o actores políticos más establecidos, pero

ninguno de estos ha estado disponible hasta ahora.

Asimismo, la ausencia de criterios de consenso entre las élites políticas nacionales y la falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno puede generar una actitud específica por parte del gobierno central: ante la dificultad de llegar a un consenso, el gobierno puede pasar por alto la importancia del convencimiento y la creación de una amplia base social sobre la que desarrollar sus proyectos. Así pues, se considera que, este fue el caso del segundo gobierno del Partido Aprista Peruano que, en ausencia de criterios acordados, decidió continuar con su programa basándose únicamente en la supuesta calidad técnica de sus proyectos y sus fuentes de apoyo entre las élites empresariales limeñas. Caracterizándose por una lógica en la que prevaleció el discurso confrontacional y una práctica en la que se tendió a subestimar la importancia del diálogo, la consulta, la construcción de legitimidad y el consenso social (a pesar de los esfuerzos específicos en otro sentido de los presidentes) del Consejo de

Ministros o de determinados ministros). Lo mencionado anteriormente quedó claramente definido en los artículos del presidente García en “El Perro del Hortelano”, citado ya párrafos atrás.

Impacto Económico

La minería es una actividad de primera importancia para la economía nacional, no sólo por su aporte al PIB o a la generación de empleo, sino también porque es la principal actividad generadora de divisas para la economía nacional y contribuye sustancialmente a la recaudación tributaria.

Sin embargo, históricamente esta ha sido percibida por la población como una actividad que beneficia principalmente a las empresas transnacionales, la cual genera poco beneficio económico a las comunidades locales y ha causado un gran pasivo ambiental, afectando principalmente a estas comunidades, en su salud y en su capacidad de desarrollar la agricultura, ganadería u otras actividades económicas sostenibles.

Todo ellas estas fallas del Estado derivan en la generación de impactos en determinados sectores de nuestro país, que se destacan a continuación.

Los conflictos socioambientales han impedido el desarrollo de grandes proyectos como Tambogrande y Cerro Quilish. Además, en el contexto actual, existen otros proyectos amenazados como Río Blanco, Conga, Zanja, Tantahuatay, Pucamarca, los lotes de hidrocarburos N° 104 y 106 en Loreto, entre otros.

La suspensión de operaciones en ciertos proyectos mineros, por falta de garantías y seguridad, ha generado:

- Aplazar el calendario de inversiones.
- Pérdida de oportunidades de creación de empleo en la región.
- Reportar mayores ingresos canónicos para la región y tributación para el país.
- Posponer proyectos de desarrollo sostenible para comunidades y áreas edificadas en áreas rurales y ciudades.

A nivel local, el aumento del caos y las aglomeraciones por el bloqueo de la acción política e institucional en la región ha provocado pérdidas en las actividades económicas relacionadas con las industrias extractivas. Además, las medidas de protesta y disturbios muestran, entre otras cosas, pérdidas en el transporte de mercancías, agricultura, actividades comerciales, flujo turístico en la región, jornadas laborales perdidas.

En febrero, el Instituto Fraser publicó los resultados de la Encuesta Anual de Empresas Mineras 2020, que caracteriza a los países según el Índice de Atracción de Inversiones, compuesto a su vez por el Índice de Percepción de Políticas y el Índice de Potencial Minero de Mejores Prácticas. En términos de atracción minera, Perú ocupó el puesto 34 entre 77 ciudades y pueblos calificados, 10 lugares menos que en 2019. A nivel de América Latina y el Caribe, nos posicionamos como el cuarto destino más popular. atractivo para inversiones mineras, después

de la ciudad de Salta en Argentina, Colombia y Chile. En cambio, Venezuela y Bolivia se encuentran entre los últimos diez destinos de atracción minera a nivel mundial.

El valor del índice de atracción de inversiones para Perú en 2020 fue de 70,4, inferior al 75,1 alcanzado el año anterior y 11,1 puntos por debajo del valor alcanzado en 2018, que también fue el más alto de los últimos 9 años. En cuanto al índice de percepción de políticas, el 75,2 alcanzado se convirtió en el segundo valor más alto para Perú, luego del 79,7 obtenido en 2018. Junto al índice de buenas prácticas del potencial minero, el puntaje fue de 67,2, la segunda lectura más baja desde 2012, el año en el que se anotó 65,2. **(Ver anexo 01).**

En los últimos años, los resultados de esta encuesta han sido favorables para nuestro país hasta el 2018, cuando se obtuvo el puntaje más alto. Sin embargo, desde 2019 se registra un descenso significativo y preocupante, debido a que el Estado no ha logrado resolver los conflictos socioambientales, ni crear las condiciones de estabilidad social que requieren

las inversiones extractivas; inclusive, poniendo de evidencia además la debilidad de la institucionalidad

Impacto Político

Los conflictos socioambientales dificultan la consolidación de la institucionalidad intermedia que se intenta impulsar a través de procesos importantes como la descentralización. La

Impacto Social

Los conflictos socioambientales deterioran considerablemente las relaciones entre los diferentes sectores de la población. En el sector minero, por ejemplo, los diferentes grupos de población dentro de las comunidades se dividen entre los denominados “pro-minas” y “anti-minas”, provocando la ruptura de las relaciones cotidianas y la fragmentación de la sociedad. Otro problema social que se destaca, es el debilitamiento de una cultura de diálogo entre los ciudadanos, las empresas y el Estado para resolver sus conflictos. La ausencia de mecanismos de diálogo institucionalizados, que permitan a la ciudadanía

ambiental y el no avance en la integración y mejora de la regulación ambiental.

debilidad de las autoridades regionales y locales para transformar los conflictos en espacios de diálogo ha llevado a la población a exigir “Comisiones de Alto Nivel” que acentúen aún más estas debilidades.

dirigir sus demandas a las autoridades, así como la reiterada transgresión de los compromisos adquiridos en los procesos de diálogo realizados anteriormente, han generado desconfianza e incitado a la población a recurrir a los mecanismos de protesta y fuerza como herramientas de escucha, a pesar de la vulneración de los derechos relativos a:

❖ **Libre propiedad, trabajo y tránsito.** - En algunos casos, las medidas de protesta adoptadas durante los conflictos sociales han sido bloqueos de rutas, toma de campos u otras instalaciones comerciales, ataques a campamentos mineros, entre otros. Estas

acciones han generado daños a la propiedad privada, así como la paralización de los puestos de trabajo y las actividades cotidianas de los comercios y vecinos, afectando el desarrollo laboral de muchas personas. Asimismo, los habitantes de la ciudad y del campo, involucrados en las medidas de fuerza, debieron posponer sus labores cotidianas, como la agricultura y la ganadería. El cierre de carreteras, en particular, afecta la economía de muchas personas por los perjuicios a la libre circulación de personas y mercancías, entre otras cosas.

❖ **A la libertad personal.** - También se produjeron detenciones ilegales en relación con varios enfrentamientos. Hubo detenciones en circunstancias de enfrentamiento entre los vecinos y la Policía Nacional del Perú que, por el contexto, las autoridades percibieron como legal, a pesar de las denuncias de abuso de autoridad realizadas por los detenidos. Ciertamente es complejo determinar la ilegalidad de una detención

cuando se produce durante un enfrentamiento entre la población y las fuerzas de seguridad. Asimismo, en algunas ocasiones, patrullas campesinas u otras comunidades también han realizado acciones para privar de libertad a personas, incluidos funcionarios públicos y trabajadores de empresas. Si bien en algunas comunidades sus costumbres y hábitos los llevan a realizar acciones en las que se restringe la libertad de las personas, esto sigue siendo una consecuencia negativa de la escalada de conflictos.

❖ **Vida e integridad.** - Durante las medidas de protesta se han presentado enfrentamientos entre comunidades y miembros de la Policía Nacional del Perú, así como entre grupos de pobladores o entre pobladores y miembros de las fuerzas de seguridad de empresas. Como resultado de estos violentos enfrentamientos, muchas personas resultaron heridas e incluso perdieron la vida.

Lamentablemente a pesar de estas consecuencias altamente riesgosas que destruyen la propiedad pública y privada, así como la armoniosa convivencia

en sociedad; la población ha empezado a asumir todos estos riesgos, bajo la idea errónea de que es el

Conclusión

Con lo mencionado anteriormente se puede corroborar que estamos ante un Estado peruano que no tiene la capacidad real para ejercer un rol coherente frente a los conflictos, carece de capacidades institucionales, presente una insuficiencia de desarrollo normativo, aunándole a ello una falta de políticas de Estado y de gobierno. Todo ello generando una serie de disputas y protestas, por parte de la población afectada con la finalidad de levantar su voz y desplegando acciones en el campo como una forma de conseguir un espacio ad-hoc (mesa de diálogo, mesa de

mecanismo más eficaz para resolver sus conflictos ante la presencia fantasma del Estado.

trabajo, comité de gestión, etc.) que les facilite la toma de acuerdos.

Como consecuencia de todo ello, un elemento hizo su aparición. Fue así como la violencia mostró que tiene un lugar ganado en las protestas sociales, originando no solo restricciones en el tránsito o el cese de actividades económicas, sino que deja un legado de personas heridas y fallecidas, y con ello no solo la vulneración sino la amenaza de los derechos. Ante esta, lo último que nos resta por preguntarnos es ¿Cuántas muertes más el Estado peruano tendrá que cargar en su conciencia para que pueda actuar prontamente?

Referencias Bibliográficas

Bedoya, C. (2015, agosto). *Resolución de Conflictos en el Perú*. Revisión de trama. Recuperado el 14 de agosto de 2022, de

https://www.revistalatrampa.com.ar/contenidos/larevist_a_articulo.php?id=313&ed=46

Chávez, Y. y Pizarro, R. (31 de julio de 2013). *El Estado Peruano Frente al Conflicto Social*. Recuperado el 14 de

- agosto de 2022, de http://www.desco.org.pe/re cursos/site/files/CONTENIDO/23/03_Ch%C3%A1vez_Pizarro_Per%C3%BA_Hoy_2013.pdf
- Cisneros, J. (19 de marzo de 2021). *Definiciones Comunes de Conflictos Socioambientales*. Comité Editorial. Recuperado el 14 de agosto de 2022, de <https://consejoderedaccion.org/formacion/definiciones-comunes-de-los-conflictos-socioambientales>
- Defensoría del Pueblo. (2017, 16 de abril). *Conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Recuperado el 14 de agosto de 2022, de https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/extraordinarios/informe_extraordinario_04_07.pdf
- Díaz Bravo, J. (2020). El papel del Estado Peruano en la gestión de los conflictos sociales. *Investigación social*, 22 (42), 247–261. <https://doi.org/10.15381/is.v22i42.17491>
- Escudero Cabada, A. (2020). *¿Cómo se organiza el Estado peruano para responder a los conflictos políticos?* (profesor). Universidad de San Martín de Porres.
- Hegel, IDC (20 de mayo de 2021). *Conflictos sociales o socioambientales en el Perú: qué es, ejemplos, resolución, etc.* BLOG - Instituto Hegel de Ciencias. Recuperado el 14 de agosto de 2022, de <https://hegel.edu.pe/blog/conflictos-sociales-o-socioambientales-en-peru-que-es-examples-resolucion-etc/#:%7E:text=Las%20causan%20de%20%20conflictos%20socioambientales%20principalmente%20son%20encontrados%20en,%20entre%20personas%20y%20entidad>
- Mercado García, e. C. (2021). *Conflicto y violencia: intervención estatal en conflictos socioambientales* (docente). Universidad de San Martín de Porres.

Prada Vargas, PR (2018). Políticas públicas para minimizar conflictos en Perú: zapatillas - Apurímac 2010 - 2018 (docente). Universidad de San Martín de Porres. Rojas, JA (2009, 20 de abril). Comunicación y conflictos socioambientales en el Perú Radios educativas y comunitarias en la encrucijada. *Diálogos de comunicación* , 78 (1). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3719834>

Sinie,,(2019, 24 de junio). *Conflictos socioambientales activos* . SENO | Sistema Nacional

de Información Ambiental. Recuperado el 14 de agosto de 2022, de <https://sinia.minam.gob.pe/indicadores/conflictos-socioambientales-activos#:~:text=Un%20Conflicto%20socioambiental%20es%20la,en%20una%20circunstancia%20ambiental%20determinado>

Tanaka, M. (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Que hacer ? *Economía y sociedad* 79 . Recuperado el 14 de agosto de 2022, de <https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiasociedad/05-tanaka.pdf>

ANEXO 01

Ranking Anual de Compañías Mineras 2012-2020



Fuente: Fraser Institute. Elaboración: ComexPerú.