



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“CONTRIBUCIÓN DE COMPONENTES ESTRUCTURALES A LA
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN ACTIVIDADES
MINERAS DEL PERÚ DURANTE EL PERIODO 2004-2019”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar el Grado Académico de
Magíster en Gestión de la Inversión Social**

Presentado por:

Srta. Maria Esperanza Gonzales Soto

Sr. Jean Paul Hemmerling Moreno

Sr. Felix Omar Angulo Arce

Asesor: Profesor Guido Bravo Monteverde

[0000-0002-7272-4708](tel:0000-0002-7272-4708)

Lima, marzo 2023

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado "CONTRIBUCIÓN DE COMPONENTES ESTRUCTURALES A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN ACTIVIDADES MINERAS DEL PERÚ DURANTE EL PERIODO 2004-2019", presentado por doña Maria Esperanza Gonzales Soto, de acuerdo con el D.N.I 70016721, don Jean Paul Hemmerling Moreno, de acuerdo con el D.N.I 43897959, y don Felix Omar Angulo Arce, de acuerdo con el D.N.I 43964030, para optar al Grado de Magíster en Gestión de la Inversión Social, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 21 de marzo de 2023 dando el siguiente resultado:

Resumen de coincidencias		
15 %		
1	repositorio.un.edu.pe Fuente de coincidencias	1 % >
2	edu.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	1 % >
3	libros.pukl Fuente de coincidencias	1 % >
4	Entregado a Perúdocu Fuente de coincidencias	1 % >
5	repositorio.universidad.org Fuente de coincidencias	1 % >
6	repositorio.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	1 % >
7	repositorio.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	1 % >
8	repositorio.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	<1 % >
9	repositorio.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	<1 % >
10	libros.pukl Fuente de coincidencias	<1 % >
11	repositorio.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	<1 % >
12	repositorio.unica.edu.pe Fuente de coincidencias	<1 % >

21 de marzo de 2023

Dedicatorias

A mi familia, Nico, y a todos los que me acompañaron y animaron a culminar la maestría en estos años.

Maria Esperanza

A mis padres y a toda mi familia, por ser los principales motivos de mi superación profesional.

Omar

A quienes son mi motivación cada día: Oli, Dolo, Isabel, Frane y Branca.

Jean Paul

Agradecimientos

A los profesores de la Maestría de Gestión de la Inversión Social de la Universidad Pacífico por toda la experiencia y conocimiento transmitido dentro y fuera de las aulas.

Resumen ejecutivo

La presente investigación analiza la contribución de determinados componentes en la resolución de conflictos sociales en actividades mineras ocurridos entre el 2004 y 2019 en Perú.

Históricamente, el Gobierno peruano ha contado con instituciones que lideran la resolución de conflictos sociales en el país y la presente investigación se enfocará en analizar esta tarea. Uno de los hallazgos es la escasa participación y articulación del Estado con la empresa privada. Más allá de la intervención de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Energía y Minas o la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no se ha evidenciado un rol activo con visión de transformación del conflicto de parte del Estado ni de ninguna institución alrededor del conflicto.

Tanto el Gobierno central como las empresas y demás actores del territorio no cuentan con un enfoque transformador del conflicto, por el contrario, existe una creciente presión sobre los efectos negativos del conflicto para generar créditos políticos y económicos para determinados líderes.

La visión de sostenibilidad de la industria extractiva es otro elemento que no encaja en la gestión actual de los conflictos sociales en el sector. Si bien las grandes empresas reportan indicadores y estándares de aporte a la sostenibilidad del negocio y el entorno, en la práctica, en el abordaje de los conflictos no aplican prácticas que ayuden a mejorar la relación con el entorno.

Los componentes estructurales con los que se trabajó en la investigación fueron 3: actores, cursos de acción y recursos. En ninguno de los casos se evidenció significancia en la relación de alguno de ellos en la resolución de los conflictos. Es decir, que la predominancia de las variables no varía el resultado en la gestión del conflicto, por lo que es imprescindible un análisis más profundo.

Índice

Índice de tablas	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de anexos	ix
Capítulo I. Introducción	1
1. Justificación	2
2. Planteamiento del problema.....	3
2.1Pregunta general.....	3
2.2Preguntas específicas	3
3. Objetivos	4
3.1Objetivo general.....	4
3.2Objetivos específicos	4
4. Hipótesis	4
5. Finalidad e importancia.....	4
6. Alcance	4
7. Limitaciones del estudio	5
Capítulo II. Antecedentes	6
1. Impacto de los conflictos sociales en la economía.....	6
2. Abordaje de los conflictos desde el Gobierno	9
Capítulo III. Marco teórico	12
1. Sobre el conflicto	12
2. Dimensiones estructura-agencia del conflicto social	15
3. Teorías de resolución de conflictos sociales	17
3.1Sobre factores que influyen en la resolución del conflicto social	19
4. Propuesta teórica de abordaje al conflicto social	19
5. Componentes presentes en el conflicto social.....	29
6. Enfoque de gestión de conflictos en el Perú	31
Capítulo IV. Metodología	33
1. Descripción de la metodología.....	33
2. Fuente de datos	33

2.1 Datos cuantitativos.....	33
2.2 Datos cualitativos.....	34
3. Sistematización de información.....	35
4. Análisis estadístico.....	36
4.1 Justificación de variables seleccionadas.....	37
Capítulo V. Resultados de la investigación.....	42
1. Resultados cuantitativos.....	42
2. Resultados cualitativos.....	46
Capítulo VI. Gestión de arreglos institucionales.....	51
Conclusiones.....	56
Bibliografía.....	60
Anexos.....	64
Notas biográficas.....	70

Índice de tablas

Tabla 1.	Tipos de costos asociados a conflictos sociales.....	7
Tabla 2.	Enfoque e ideas destacadas de autores sobre conflicto.....	28
Tabla 3.	Relación de especialistas entrevistados	34
Tabla 4.	VARIABLES INDEPENDIENTES CONSIDERADAS	36
Tabla 5.	Regresiones logísticas sobre la probabilidad de resolución de los conflictos sociales	42
Tabla 6.	Regresiones sobre la duración de los conflictos sociales	43
Tabla 7.	Regresiones sobre la duración de los conflictos sociales, incluyendo efectos fijos por departamento	44
Tabla 8.	Duración de los conflictos sociales resueltos, según variables explicativas.....	44
Tabla 9.	Matriz de Confusión	46

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Tipología de conflictos sociales de Maritza Paredes	16
Gráfico 2.	Marco teórico sobre conflicto social	27
Gráfico 3.	Propuesta de agrupación de componentes	31
Gráfico 4.	Fases del conflicto, según la Defensoría del Pueblo.....	32
Gráfico 5.	Resumen de entrevistas a especialistas.....	47

Índice de anexos

Anexo 1.	Líneas de actuación de la Defensoría del Pueblo	65
Anexo 2.	Ficha de entrevistas semiestructuradas.....	66
Anexo 3.	Perfiles de especialistas entrevistados	67

Capítulo I. Introducción

El análisis sobre las causas y efectos de los conflictos sociales en la institucionalidad y la economía del país es amplio. Uno de los efectos más resaltantes está relacionado a su impacto en el Producto Bruto Interno (PBI), siendo que para el 2021, los conflictos habrían afectado negativamente al PBI del sector minería en 2,3 puntos porcentuales, teniendo un impacto directo en el PBI total de -0,2 puntos porcentuales (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP] 2022). Teniendo en cuenta las causas, un estudio del mismo BCRP concluye que existe una relación correlativa entre mayores niveles de pobreza y desigualdad y la probabilidad de un conflicto en el sector minero; mientras que un aumento de los precios mundiales de los metales no tiene un impacto en la probabilidad del conflicto (Castellares y Fouche 2017). Sin embargo, aún hay camino por recorrer sobre las formas de gestión y resolución de dichos conflictos para mejorar su abordaje y reducir los impactos negativos que generan a nivel político, económico y social. Esto adquiere vital importancia para el sector público en el marco de una creciente demanda de atención a esta problemática.

La investigación que se desarrolla a continuación inicia con la sistematización y organización de reportes de conflictos sociales¹ en nuestro país, extrayendo aquellos ocurridos en ámbitos de actividades mineras entre los años 2004 y 2019. Luego, se generó una base de datos, consolidando todos los conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo en dicho período, considerando esta información como fuente principal para el análisis cuantitativo, dado el mayor nivel de profundidad de análisis en los reportes. A partir de dicha base, se procedió a seleccionar una muestra de manera aleatoria, a fin de evitar sesgos de selección. Las variables usadas para el análisis respondieron a aquellos elementos enmarcados en las dos dimensiones de análisis: estructura y agencia.

Dentro de estas dos grandes dimensiones de análisis social priorizamos 5 elementos (3 de agencia y 2 de estructura) a los que denominamos "componentes estructurales".

Adicionalmente, se realizaron entrevistas a especialistas en la materia. Un grupo con amplia trayectoria en la dirección y ejecución de herramientas de gestión social desde organismos del Estado, y otro grupo de expertos analistas del mundo académico. Esto con el fin de complementar con carácter explicativo aquellos resultados obtenidos en el análisis cuantitativo.

¹ Reportes mensuales emitidos por la Defensoría del Pueblo desde el 2004.

El trabajo se presenta de la siguiente manera: Desde el segundo capítulo aborda el contexto del problema en la resolución del conflicto a nivel nacional, analizando los antecedentes para entender cómo, históricamente, se han abordado los conflictos sociales en el país, desde la gestión pública y privada.

Posteriormente, el tercer capítulo hace referencia al marco teórico identificando la ruta de análisis que finalmente derivará en los componentes estructurales que analizaremos en la gestión de los conflictos sociales en minería. Asimismo, establece los conceptos y límites sobre los que se desarrollará la investigación.

En el cuarto capítulo corresponde a la metodología de investigación, se detallan los instrumentos, herramientas y fuentes de información a los cuales se ha recurrido para el estudio. Se ha empleado la sinergia entre métodos cuantitativos y cualitativos.

El quinto capítulo detalla los resultados obtenidos del análisis de la muestra en la que se pone a prueba las hipótesis que dieron origen a la investigación y determina cómo han contribuido los componentes estructurales a la gestión de los conflictos mineros en Perú entre el 2004 y el 2019.

El sexto capítulo presenta arreglos institucionales que exploran propuestas para abordar de mejor manera la gestión de los conflictos sociales desde el ámbito público y privado. Finalmente, se exponen las conclusiones del trabajo de investigación.

1. Justificación

Tanto a nivel mundial como nacional existe una extensa literatura sobre los impactos económicos y productivos que tienen los conflictos sociales (desarrollados más adelante, en el capítulo II, en la sección “Impactos de los conflictos sociales en la economía” de la presente investigación) y las consecuencias de esta conflictividad en inversiones futuras. De este último punto, se puede resaltar que, por ejemplo, la región Áncash registró una disminución de su inversión minera de 41,5 % (2014-2016) y 49,4 % (2017-2019), coincidiendo en que esta región concentró el mayor número de conflictos sociales entre 2008-2012. En contraposición, regiones como La Libertad y Moquegua (alrededor de 2 conflictos sociales entre 2008-2012), donde la inversión minera se incrementó en 8,7 % y 54,1 % (2014-2016) (BCRP 2022).

Por otro lado, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las consecuencias de los conflictos sociales son cada vez más nocivas para las empresas, los inversionistas, y los Gobiernos

nacionales, ya que los conflictos causan el fracaso de los proyectos y generan daños a las economías nacionales (Watkins, Mueller, Meller, Ramírez, Serebrisky y Georgoulas 2017).

No obstante, se considera importante establecer si existen aspectos con significancia estadística en los conflictos sociales del sector minero, más allá del análisis económico y productivo, a fin de mejorar su gestión. El estudio que se presenta a continuación busca complementar el análisis y la gestión de conflictos sociales bajo el uso de elementos que influyen en el conflicto, los que denominamos “componentes estructurales”.

2. Planteamiento del problema

Se resalta la necesidad de obtener herramientas de análisis que ayuden a comprender y, posteriormente, puedan contribuir a la gestión de los conflictos sociales que eviten seguir impactando en el desarrollo económico y territorial del país. La presente investigación recoge la mirada dicotómica de análisis del conflicto, haciendo dos grandes divisiones: “estructura” entendida como todas aquellas condiciones en las que se desarrolla el conflicto, y “agencia” entendida como la capacidad de los individuos para actuar independientemente y hacer sus elecciones propias de modo libre² (se desarrolla más adelante, en el capítulo III, en la sección “2. Dimensiones estructura-agencia del conflicto social”).

En ese sentido, para ayudarnos a entender de qué manera afectan y se relacionan con la gestión de los conflictos sociales en minería en el Perú se han elegido los siguientes elementos:

- Estructura: (1) contaminación ambiental e (2) incumplimiento de compromisos.
- Agencia: (3) criminalización de la protesta, (4) intervención de *brokers* y (5) participación del Estado y empresas en espacios de diálogo.

Cabe resaltar que a cada uno de estos elementos (variables) los denominamos componentes estructurales.

2.1 Pregunta general

- ¿Cómo contribuyen los componentes estructurales en la gestión de conflictos sociales en actividades mineras del Perú entre el 2004 y el 2019?

2.2 Preguntas específicas

² Berker, Chris. 2005

- ¿Cuáles son los principales componentes estructurales que contribuyen a la resolución de conflictos sociales en el sector minero en el Perú?
- ¿Cuáles son los enfoques de gestión pública y privada en la resolución de conflictos sociales en el sector minero en el Perú?

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la influencia de los componentes estructurales en la resolución de los conflictos sociales en ámbitos de actividades mineras en el Perú durante el periodo 2004-2019.

3.2 Objetivos específicos

- Definir cuáles son las variables de los componentes estructurales que contribuyen a la resolución de conflictos sociales en el Perú.
- Caracterizar los enfoques de gestión pública y privada en los conflictos sociales en el Perú.

4. Hipótesis

Los componentes estructurales influyen significativamente en la resolución de los conflictos sociales en el sector minero del Perú en el periodo 2004-2019.

5. Finalidad e importancia

La investigación responde a la necesidad de contribuir desde el análisis de hechos reales a una mejora en la gestión de conflictos sociales en el país, tanto desde la respuesta del sector público como del privado, mostrando además los niveles de articulación y capacidad de respuesta de los actores involucrados.

6. Alcance

El presente trabajo de investigación busca generar evidencia real e histórica utilizando la base de datos más completa generada sobre los conflictos sociales ocurridos en el Perú en los últimos 15 años, la cual corresponde a la Defensoría del Pueblo (DP).

El universo del estudio comprende un alcance nacional porque incluye todos los casos ocurridos a lo largo del territorio nacional entre enero de 2004 y diciembre 2019 en el ámbito de actividades mineras en el Perú.

Se incluyen entrevistas a actores de instituciones públicas de representación nacional, empresas

privadas y analistas especialistas en la materia o que han sido protagonistas de casos de conflictos sociales, identificados bajo la misma perspectiva.

7. Limitaciones del estudio

Se realizó la revisión de diversas fuentes de información públicas para la sistematización y análisis de los conflictos; sin embargo, se carece de uniformidad y constancia en muchas de ellas. Debido a esto, se escogió como fuente única los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo (DP), dado que son los más completos y constantes desde el año 2004, incluyendo información de cada conflicto a nivel distrital, la tipología del conflicto (laborales, socioambientales, asuntos locales, entre otros) y su estado (activo, latente o resuelto). Por el contrario, los reportes de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) no recogen el mismo nivel de detalle de los conflictos sociales y se elaboraron de forma posterior al 2004.

La lista de especialistas con experiencia en la gestión de conflictos sociales que se han entrevistado está compuesta por especialistas del sector público y del sector privado considerando que precisamente son estos ámbitos los que se involucran directamente en la gestión del conflicto social, desde el Estado o desde la empresa minera. En algunos casos, han participado en ambos sectores. Por lo tanto, la perspectiva sobre el conflicto social en la actividad minera puede estar marcada por su experiencia. No obstante, se incluyeron también a otros especialistas desde la academia, que han estudiado el conflicto sin necesariamente haber participado en su gestión. Se considera relevante estas tres perspectivas en tanto la alta complejidad de un conflicto social no puede ser comprendida únicamente desde una de estas tribunas.

Capítulo II. Antecedentes

1. Impacto de los conflictos sociales en la economía

La economía del país se basa, principalmente, en actividades primarias, en donde la minería como actividad extractiva, es una de las principales fuentes del PBI³, junto a la agricultura y el comercio.

El auge de la actividad minera en el país inicia a partir de los años 90, como resultado de una serie de medidas de apertura de la economía al mercado mundial y la flexibilización de la inversión minera en el primer Gobierno del expresidente Alberto Fujimori. En América Latina sucede lo mismo y Anthony Bebbington lo explica así: «la combinación de precios altos de minerales, nuevas tecnologías que permiten la explotación en sitios donde antes no era factible y las reformas institucionales para el sector y el conjunto de la economía han hecho que la minería en Latinoamérica constituya una de las fronteras más atractivas para la inversión tanto internacional como nacional» (Bebbington 2007: 23). Junto a esa flexibilización se introdujeron regulaciones ambientales; sin embargo, como menciona Maritza Paredes «aunque muchas regulaciones ambientales se introdujeron, faltaron políticas públicas reales y efectivas para hacer que la minería sea ambiental y socialmente aceptable en el territorio donde se desarrolla» (Paredes 2022:1).

De acuerdo con los principales indicadores del sector minero, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (S.f.), entre los años 2004 y 2017 la actividad minera experimentó su periodo de mayor auge⁴; sin embargo, ese periodo es también el de mayor conflictividad social en el país. A partir de esta situación, el Estado creó y promovió entidades vinculadas a la resolución de conflictos sociales.

A pesar de los esfuerzos por plantear y ejecutar un sistema de gestión y resolución de conflictos sociales en el Perú, esto representa un reto complejo. Ello es relevante no solo por la capacidad institucional del Estado para garantizar un ambiente pacífico y las condiciones adecuadas para ejercer ciudadanía, vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2023, por ejemplo; sino

³ Según entrevista de Andina a Benjamín Quijandría del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el 2019 el aporte al PBI del Perú por parte de los proveedores al sector minero representaba el 4 %, mientras que el de la minería llegó al 9 %. Entre ambos representaron el 15 % del total de la producción de la economía peruana. <https://andina.pe/agencia/noticia-aporte-proveedores-del-sector-minero-al-pbi-peru-puede-duplicarse-843217.aspx>

⁴ De acuerdo con los principales indicadores macroeconómicos publicados en la página del INEI, la exportación minera representa más del 50 % de la exportación total (INEI S.f. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>). Cabe señalar que de acuerdo con data del Banco Mundial (S.f.), en el periodo 2004-2019 el Perú tuvo un crecimiento del PBI anual promedio de 2 %, y en el 2017 se ubicaba en el puesto 49 del *ranking* mundial. Este crecimiento puede ser atribuible a las exportaciones mineras, que generaron el 58,9 % del total de exportaciones en ese año.

también porque se ha generado una vinculación de sentido común entre el conflicto, la inversión privada y el crecimiento económico, en el sentido de que se asocia al conflicto con ahuyentar la inversión privada y, por ende, un menor desarrollo y crecimiento económico en determinada región. No obstante, una adecuada gestión del conflicto debe comprender adecuadamente esta relación.

El Instituto Peruano de Economía⁵ elaboró el estudio *El costo económico de la no ejecución de los proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas*, donde se concluye que, solo entre el 2010 y 2014, el país perdió USD 62.500 millones de PBI por la paralización o retraso en la puesta en marcha de proyectos mineros.

Según este estudio, en promedio, el costo económico del conflicto social minero bordea el 2,3 % del crecimiento anual. Es importante acotar en este punto que el autor asume que todos los proyectos mineros debieran ejecutarse, a pesar de experiencias pasadas que indican que la evaluación de impacto ambiental puede concluir que el proyecto no es viable debido a impactos sociales, físicos o biológicos o que, siendo viable, debe sufrir modificaciones y/o reducciones para ejecutarse.

Por otro lado, Rachel Davis (Harvard Kennedy School – Corporate Social Responsibility Initiative) y Daniel Franks (The University of Queensland Australia) realizaron también un estudio sobre los costos de los conflictos comunidad-empresa en el sector extractivo en el 2014. El estudio consideró una revisión sistemática de 50 casos de conflictos sociales de larga duración y 45 entrevistas a profundidad con los actores clave vinculados a dichos conflictos. Cabe señalar que se consideraron exclusivamente los costos de potenciales riesgos no técnicos, identificando pérdidas de valor, de talento, entre otros. La investigación destaca que los costos más frecuentes son debido a la pérdida de productividad como consecuencia de bloqueos temporales y tiene un impacto en el largo plazo para futuros proyectos, planes de expansión o ventas programadas no realizadas. Otro costo común, pero muchas veces poco analizados, son los relacionados al tiempo invertido por la línea gerencial y directiva de la empresa en manejar directamente el conflicto.

Los costos de los conflictos sociales fueron siempre atribuidos a las compañías mineras y se encuentran tipificados en la Tabla 1.

Tabla 1. Tipos de costos asociados a conflictos sociales

Tipo de Costo	Descripción
Seguridad	Pagos a los guardias y fuerzas de seguridad

⁵ Los investigadores son: Miguel Palomino Bonilla, Patricia Pérez Balca, Paula Castillo y Piero Ortiz Chávez.

Tipo de Costo	Descripción
	Incremento de costos de seguridad: patrullas, rejas o vallas, escoltas, alarmas, sistemas de monitoreo, entre otros. Incremento de la capacitación a personal de seguridad
Modificaciones de Proyecto	Costos del diseño de la modificación: ejecución, asesoría legal, estudios de ingeniería y ambientales. Trabajos adicionales
Manejo de riesgos	Seguros: incremento de cobertura y niveles de seguros Asesoría legal y de resolución de conflictos
Daño a la infraestructura	Daños o pérdidas a la infraestructura o propiedad privada Daños o pérdidas a la infraestructura o propiedad pública
Pérdida de productividad	Interrupción de las operaciones: cierres voluntarios o forzosos Cierres temporales Pérdida de oportunidades para expansiones Retraso en la entrega de producción Incremento de la regulación y fiscalización
Capital	Pérdida de valor de la propiedad: depreciación Inhabilidad de pagar deudas o préstamos Dificultad para levantar nuevo capital
Personal	Pérdida de horas hombre dedicadas a resolver el conflicto Costos de planificación de remediación y/o compensación Pagos por rescate en caso de secuestros Daños a las personas o fatalidades Salida de personal (compensación) Entrada de personal (contrataciones)

Fuente: Davis y Franks (2014).

En cuanto a los costos sociales, el escalamiento de conflictos sociales, cada vez más violentos, genera bloqueo de vías locales, regionales y nacionales, daño a la infraestructura pública y privada y, lo más significativo, pérdida de vidas, heridos y secuestros. En el año 2021 se registraron 127 heridos y 5 muertos⁶, como producto de estos conflictos. Los casos de conflictos sociales con el mayor registro de víctimas en la historia del Perú son: Bagua, Majaz, Islay y Tayacaja. Adicionalmente, las paralizaciones generan pérdidas de empleos, menores ventas, desincentivos turísticos, entre otros efectos tangibles e intangibles.

Un elemento adicional que resulta indispensable de considerar, pero carece de cuantificación real, es el castigo social y político que reciben las comunidades campesinas que se embarcan en un conflicto social por parte del Estado. Como indica la socióloga y politóloga Zará Toledo en una entrevista realizada para el presente trabajo de investigación: “El poder del extractivismo genera relaciones de poder que van por encima de cualquier objetivo institucional (...) El Estado tiene como objetivo lograr que la población tolere el proyecto (...) cuando no ocurre, el proyecto se

⁶ Reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo N° 211, setiembre 2021.

paraliza y el Estado también se va de esa zona. El proyecto de Tambogrande porque fue un símbolo. Se les prometió reubicación, se les prometió casas, colegios, y cuando ellos ganaron que no haya extractivismo en sus territorios, el Estado se fue. El Estado castiga la otra opción”.

2. Abordaje de los conflictos desde el Gobierno

A la fecha de la investigación, existen dos organismos desde el sector público que intervienen en el registro, seguimiento, gestión y resolución de conflictos sociales de forma directa. Por un lado, la Defensoría del Pueblo y, por otro, la Secretaría de Gestión Social de Diálogo (en adelante, SGSD), dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Es importante señalar, además, que las entidades públicas involucradas en un conflicto social (por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas) activan sus oficinas de gestión social, si es que las tienen, para intervenir directamente en la resolución del conflicto.

La Defensoría del Pueblo en el Perú fue creada por la Constitución Política de 1993, como un organismo constitucionalmente autónomo, para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional⁷.

La SGSD de la PCM fue creada en 2017 (DS N° 22-2017-PCM) como «responsable de prevenir y gestionar los conflictos sociales, promoviendo el diálogo y generando soluciones fruto de la colaboración entre las partes y dentro del marco de la ley»⁸ en reemplazo a la Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad (creada en 2012 a través del Decreto Supremo N° 016-2012-PCM). Esta secretaría tiene la función de coordinar y conducir procesos de diálogo, mediación y negociación con diversos actores sociales vinculados con la sociedad civil, así como con las instituciones públicas y privadas, para contribuir a la solución de los conflictos sociales.

Desde la perspectiva de gestión de conflictos, es importante destacar las diferencias entre estas dos entidades respecto a la identificación de los mismos; mientras que la Defensoría califica en fase temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo, la SGSD en etapas de preconflicto, conflicto, crisis, conflicto y posconflicto.

Importante destacar que ambas instituciones generan base de datos con información de los conflictos sociales en el país. Según el reporte anual 2020 de la Defensoría del Pueblo, se

⁷ Extraído de su página web oficial: Defensoría del Pueblo (S.f.a).

⁸ Extraído de *El ABC de la SGSD*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/ABC-de-la-SGSD.pdf>

reportaron 218 conflictos sociales: de los cuales 146 fueron considerados como activos (66,9 %) y en 135 se dieron algún hecho de violencia (61,92 %). La región con más conflictos socioambientales fue Áncash (19), seguido de Loreto (17), Cajamarca y Puno (11 cada uno). Cabe resaltar que los conflictos vinculados específicamente a minería representan el 64,3 % (90) de los conflictos socioambientales y el 17,1 % a hidrocarburos. Finalmente, los casos considerados como latentes fueron 51, resueltos 8, retirados 13 y fusionado 0⁹.

Por su parte, la SGSD registró, en su reporte de enero a junio de 2021, un total de 196 conflictos sociales, 28 considerados como críticos, en riesgo inminente 89, en nivel intermedio 48 y 31 en estado inicial o manifestación temprana. El 34 % de conflictos considerados como socioambientales provienen de la actividad minera y el 10 % de estos relacionados a hidrocarburos¹⁰.

Cabe señalar que, en la presente investigación, se han empleado los reportes de la Defensoría del Pueblo, debido a las siguientes razones:

- Cuenta con el registro de los conflictos sociales por tipo y región, en reportes mensuales, desde el 2004.
- La Defensoría cuenta con oficinas descentralizadas, con comisionados que se trasladan a las comunidades donde se manifiestan los conflictos, recogiendo información primaria de los propios involucrados.
- La Defensoría cuenta con una imagen y reputación de neutralidad frente a los conflictos sociales, lo que ocasiona que sea una de las primeras entidades estatales en ser contactadas por los actores del conflicto.
- La Defensoría desarrolla los hechos con detalle en los reportes mensuales y actualiza la información mes a mes, realizando visitas o comunicaciones con los involucrados.

Por lo anterior, se consideró más relevante incorporar información uniforme y sistemática en la elaboración de la base de datos de conflictos (únicamente de la categoría socioambiental) del sector minero, sujeto de la presente investigación.

Además de estas dos grandes entidades públicas, el Estado ha logrado crear una estructura mayor dentro de los ministerios, con las Oficinas de Gestión Social. En particular, en el Ministerio de Energía y Minas. Estas oficinas, sumadas a los encargados y coordinadores de la Defensoría del

⁹ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Vig%C3%A9simo-Cuarto-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-%E2%80%93-Diciembre-2020.pdf>

¹⁰ <https://andina.pe/agencia/noticia-pcm-se-lograron-mas-1000-acuerdos-producto-reuniones-digitales-854209.aspx>

Pueblo de forma descentralizada en todas las regiones del país¹¹, constituyen un intento por institucionalizar la gestión del conflicto. Esta estructura, además, destaca respecto a los demás países de América Latina. Sin embargo, también se observa una paradoja. En los últimos años, gracias al proceso de descentralización y de la bonanza económica, se han fortalecido e incrementado el número de organismos o instituciones del Estado, hay más mecanismos de participación y diálogo; no obstante, no ha progresado en su rol con la sociedad, no promueve realmente que se utilicen para la protección de los derechos de la ciudadanía ni ha generado confianza en éstos. Como manifiesta la especialista Zaraí Toledo, «no porque tengamos más instituciones el Estado está más envuelto en la vida de los ciudadanos (...) no ve al Estado físicamente, no lo ve en el desarrollo de sus vidas».

¹¹ La Defensoría tiene Oficinas en Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Callao, Lima, Lima Norte, Lima Este, Lima Sur, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. Y cuenta con Módulos Defensoriales en: Chimbote, Andahuaylas, Puquio, Huanta, Jaén, La Convención, Pichari, Tingo María, Satipo, La Merced, Juliaca y Tarapoto.

Capítulo III. Marco teórico

1. Sobre el conflicto

El conflicto ha estado presente a lo largo de la historia. Desde la sociología clásica, Karl Marx y Max Weber plantearon que existen condiciones sociales contradictorias en la sociedad y que el conflicto es una manifestación de ellas. Para Marx, el conflicto social era la condición esencial del cambio social. Un claro ejemplo es la lucha de clases que cuestiona la estructura asimétrica entre capitalistas y la clase obrera, básicamente por la propiedad. Para Weber, el conflicto social es la evidencia de la lucha por la disposición de bienes y servicios de una clase social (Aronson 2008). De otro lado, Julio Busquets plantea que desde el inicio de la sociología existen dos formas de interpretar el conflicto; desde la perspectiva de la dominación, en donde el conflicto es visto de forma positiva, como la posibilidad de generar cambios y crear una sociedad más justa; y desde la perspectiva del consenso, en donde el conflicto es una catástrofe para la sociedad (Busquets 1974).

Uno de los autores que desarrolló con más detalle la noción de conflicto, y en específico la de conflicto social, fue Georg Simmel. Consideraba que un aspecto presente en las relaciones sociales es el contraste entre categorías opuestas y sus contradicciones. Dado que Simmel considera que las personas ordenan la realidad en función de modelos, la interacción del conflicto responde a estos. Esto respalda precisamente la intención de la presente investigación, de identificar las formas, los modelos, las estructuras, las columnas, los extractos comunes que aparecen reiteradamente en los conflictos sociales y, por lo tanto, son factores explicativos.

La propuesta de Simmel se aproxima, en cierto modo, a la definición weberiana de acción social, en tanto «(...) lo que hace que la sociedad en cualquiera de los sentidos de la palabra, sea sociedad, son evidentemente las diversas clases de acción recíproca» (Simmel 1977: 265).

Como se menciona anteriormente en Karl Marx, el conflicto tiene un papel protagónico en la estructuración de la sociedad, en tanto es el artífice del cambio social. Mientras que para Simmel el conflicto social es una forma de socialización, pudiendo presentar consecuencias en una doble dirección; es decir, cambios en la estructura del grupo y en la estructuración interna de las partes del conflicto.

Esta dialéctica se encuentra también en la idea de la dominación en donde se construye una nueva

sociedad y los cambios a las reglas de juego de Anthony Bebbington¹², en donde la institucionalidad se modifica y adapta para responder a las tensiones sociales. En la práctica esto significaría que luego del proceso y desarrollo del conflicto social, podríamos tener una nueva política pública, una nueva regulación o una nueva institución.

Cuando Simmel hace referencia al conflicto como una forma de socialización¹³, está planteando que es una forma de llegar a algún tipo de unidad de la sociedad, una “fuerza integradora”, aunque esto implique «el aniquilamiento de (una parte) de la sociedad» (Simmel 1977: 265).

De acuerdo a Benjamín Tejerina (1991: 56), Simmel hace referencia a dos implicaciones del conflicto, una primera que «hace referencia a la forma de estructuración de las partes contendientes» y otra «a las consecuencias que para el grupo social y su estructura tiene la existencia de un conflicto».

Un elemento analítico importante para Simmel es el de los límites del grupo, en tanto la existencia y funcionamiento de un grupo va a depender de las delimitaciones de su ámbito y alcance. Aquí, por ejemplo, se consideran «mecanismos sociales de inclusión y exclusión de sus miembros» (Tejerina 1991: 56). Ello, a su vez, determina el sentido de identidad del grupo.

En todo caso, la teoría clásica plantea que el conflicto social es la expresión de las contradicciones y contraposiciones de dos grupos o individuos que están, aparentemente, en escalones diferentes de la jerarquía social o se rigen bajo modelos diferentes.

Desde una perspectiva contemporánea, el concepto de conflicto social ha recibido mayor interés. Autores como Lewis Coser, Charles Tilly, Sidney Tarrow, entre otros, han destacado por el desarrollo del concepto para las sociedades en la modernidad.

La noción de Coser es, probablemente, la que se ajusta más a la realidad latinoamericana, en donde existe una clara lucha por los valores, el estatus, el poder y los recursos escasos. Sidney

¹² Bebbington considera que el conflicto es una plataforma legítima para establecer nuevas reglas de juego e interacción entre los dos grupos o actores en disputa, así como para generar cambios institucionales en la industria minera y en el Estado. Esto se extrae de la entrevista realizada por Javier Torres (14 de febrero 2013), sobre su libro *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina* en el programa “El Arriero” del portal de noticias “La Mula”. Torres (2013).

¹³ Entenderemos socializar sobre la base del concepto de Anthony Giddens, quien considera que es un proceso dinámico en el que una persona va tomando consciencia de sí misma, “con conocimientos y diestra en las manifestaciones de la cultura en la que ha nacido”. Este proceso pone en contacto a diferentes generaciones en un mismo momento.

Tarrow, le agrega un contraste más político. Considera que «el poder de los movimientos se pone de manifiesto cuando los ciudadanos corrientes unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales» (Tarrow 1997: 17), definiendo a los movimientos sociales como desafíos colectivos con objetivos comunes, atravesados por solidaridad y una acción mantenida. Para Tarrow los conflictos sociales son la manifestación concreta de la acción colectiva. Tilly agrega que esta manifestación activa es la reserva histórica de cada sociedad. Es decir, emplea rutinas de acción colectiva ya experimentadas históricamente: lucha, protesta, agresión, entre otros. Además, rescata los aspectos simbólicos y culturales de los movimientos sociales como motor en la decisión de participar en ellos. esa línea Tilly plantea los “*repertorios de contención*” que desarrollan los actores para hacer un reclamo colectivo, por ejemplo, protestas y manifestaciones. De acuerdo con Paredes (2022:03) «Los repertorios también varían según el tipo; McAdam et al. (2001) clasifican los repertorios de contención como “disruptivos” o “contenidos” en función de la fuerza y visibilidad de las acciones de los protestantes». Los repertorios disruptivos generan estragos y captan la atención de los medios de comunicación, y se realizan mediante bloqueos de carreteras, paralizaciones de actividades comerciales, confrontación empleando violencia.

Por su parte, Arce (2015) parte de la teoría de Tilly y enfatiza que la democracia y la competencia política son las condiciones políticas que influyen sobre las respuestas sociales a la liberación económica. Entendiendo que la liberación económica ha generado determinadas condiciones para las diferencias entre grupos.

Respecto a esto último, es necesario resaltar dos temas. Por un lado, el análisis que realiza Anthony Bebbington respecto a la valoración del entorno y del medio ambiente, pues esa distancia psicosocial que uno pueda tener respecto al bien o recurso escaso en disputa es importante para comprender el conflicto. Este elemento también es recogido por Maritza Paredes de Karl Polanyi al referir que la tierra y el agua; es decir, los recursos naturales donde se emplazan los proyectos mineros, son concebidos por la empresa minera y el Estado como mercancías que pueden ser tranzables, una especie de *commodities*. Sin embargo, «estas mercancías ficticias realizan múltiples funciones no económicas en la sociedad, no pueden reducirse a puros artículos de intercambio o producción sin crear estragos sociales o destrucción ambiental» (Paredes: 2022, 01). Por otro lado, la necesidad de prestar atención a «los sentimientos subjetivos, ideologías o representaciones mentales que los actores sociales implicados tienen de dicha situación», tal como lo plantea Benjamín Tejerina (1991: 60).

Desde estos autores el conflicto social es la expresión de la acción social y, en ese sentido, se

encuentra asociado a los movimientos sociales, aunque otros autores sean críticos de esta asociación¹⁴. Sin embargo, la producción académica sigue manteniendo la vinculación entre conflicto social y movimiento social, aunque se reconozca «el análisis del conflicto desde la óptica de los movimientos sociales permite entender el conflicto, pero no proporciona necesariamente elementos para su evolución» (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka 2009: 187) y tampoco propone caminos para resolverlos. Es importante rescatar, a diferencia de la teoría clásica, que el conflicto es visto como una expresión democrática y una oportunidad de encontrar nuevos caminos entre los grupos en disputa y vías institucionales más fructíferas¹⁵.

Bajo la lógica de la asociación entre conflicto y movimiento social, es necesario precisar que existen dos grandes vías para entender los movimientos sociales. Por un lado, las teorías de movilización de recursos y la opción racional y, por el otro, la de cohesión de grupos y construcción de identidad (distinción planteada por De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard Lanata y Tanaka 2009). Si llevamos estos conceptos a la industria extractiva, la primera vía está vinculada a la movilización de recursos materiales, simbólicos y organizativos. Para ello, es necesario que surjan liderazgos con experiencia y traduzcan adecuadamente las demandas. La segunda vía está vinculada a la irrupción de la actividad extractiva en la estructura tradicional de las comunidades y poblaciones donde se desarrollarían los proyectos, además de entrar en disputa diferentes estilos de vida y relación con el medio ambiente.

Ambas visiones complementarias, desarrolladas en Europa y EE. UU., permiten entender el cómo (organización) y el porqué (identidad) de los conflictos sociales. Sin embargo, se deben considerar las estrategias políticas e intereses de actores externos y la legitimidad que logran obtener las empresas extractivas en su entorno.

2. Dimensiones estructura-agencia del conflicto social

En cuanto al conflicto como la expresión de la acción social, se debe mencionar que en la teoría sociológica la discusión académica ha girado en torno a la dicotomía estructura – agencia como elementos explicativos de los conflictos sociales. La pregunta es ¿los hechos sociales son resultado de la influencia o el peso de las estructuras, aquellas fuerzas que se manifiestan por encima de nosotros de forma inconsciente incluso, por ejemplo, la clase social; o son resultado

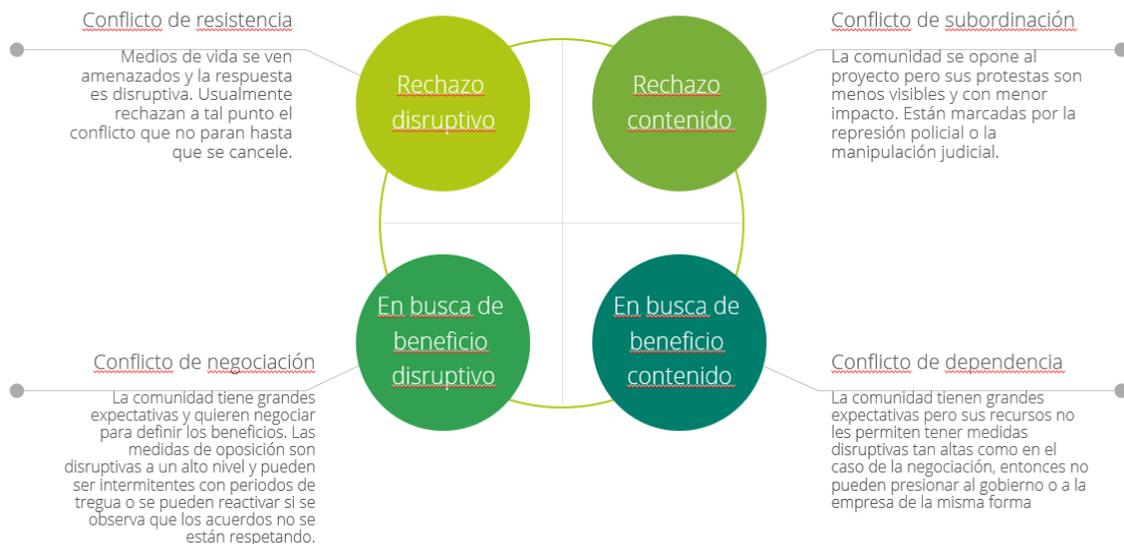
¹⁴ Por ejemplo, Víctor Caballero, en una ponencia de SEPIA XIII, indicó que «conflicto social y movimiento social no son lo mismo (...), y por si fuera poco corresponden a marcos teóricos diferentes» (Caballero 2009: 3).

¹⁵ Así, Bebbington plantea, en una entrevista realizada por Javier Torres en Febrero del 2013, que «generan innovaciones institucionales, cambios en las reglas de juego y pueden promover una relación nueva entre industria extractiva y dinámicas territoriales y nacionales más fructífera y sostenible» (Torres 2013: minutos 1:55-2:25) (<https://www.youtube.com/watch?v=zoBnlqMdRt4>).

de la capacidad de agencia de los actores que toman decisiones en base a sus intereses?

Estas nociones enfrentadas resultan importantes en el análisis del conflicto social pues las condiciones socioeconómicas de las comunidades campesinas donde se desean desarrollar los proyectos mineros, tales como la falta de conectividad (medios de comunicación y transporte), brechas en el acceso a servicios básicos, falta de acceso a créditos, poca presencia del Estado, entre otros, representan la estructura social que determinaría su comportamiento y acción. Sin embargo, los conflictos sociales surgen precisamente por la capacidad de agencia de las comunidades campesinas o las poblaciones involucradas al reclamar o manifestar su posición respecto al proyecto minero. El trabajo de Maritza Paredes en *One industry, different conflicts: A typology of mining mobilization* (2022) nos presenta una tipología de conflictos sociales desde la agencia de las comunidades campesinas, en donde se tienen dos tipos de demandas: quienes rechazan el proyecto y quienes buscan beneficios de éste; y dos tipos de respuesta: acciones disruptivas o acciones de contención. Como resultado de la combinación de esta tipología se tienen cuatro tipos de conflictos:

Gráfico 1. Tipología de Conflictos Sociales de Maritza Paredes



Elaboración propia. Fuente: *One industry, different conflicts: A typology of mining mobilization*. 2023

Este esquema tiene alguna vinculación a la dicotomía presentada anteriormente, en donde el conflicto es visto como dominación o como consenso, en tanto las demandas que buscan beneficios a través de la negociación disruptiva o contenida pueden encajar en el ámbito del consenso; mientras que las demandas que buscan cancelar el proyecto o lo rechazan por completo mediante acciones disruptivas o contenidas puede encajar en la perspectiva de dominación del conflicto.

Por otro lado, desde una perspectiva más contemporánea, Javier Arellano Yaguas entiende los conflictos sociales como “aquellos conflictos en los que existen movilizaciones sociales convocadas por organizaciones campesinas, comunidades indígenas, organizaciones de base o autoridades locales de distinto tipo”¹⁶; sin embargo, para él, un conflicto social es considerado como tal cuando dicha movilización debe interrumpir la normalidad de la vida cotidiana por alguna manifestación de violencia (Arellano 2020: 44). En este caso, el autor restringe los conflictos sociales a los tipos resistencia y negociación, en donde las comunidades como actor ejercen acciones disruptivas con impacto sobre el Estado y la empresa minera.

3. Teorías de resolución de conflictos sociales

Hacia fines de la década de 1990 surge la teoría de la transformación del conflicto, en contraposición a la de “resolución”. Jhon Paul Lederach es uno de los fundadores de esta teoría, que plantea que frente a la noción utópica que intenta resolver un conflicto, se debe pensar en cómo transformarlo para que sus resultados sean menos nefastos. Esa transformación se basa en un «conjunto de cambios institucionales que permitan que los actores involucrados se relacionen de manera diferente, de modo que puedan actuar de forma cooperativa, o que, si acaso, puedan enfrentar los conflictos por vías institucionalizadas y pacíficas» (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka 2009: 188). Detrás de esta noción se encuentra la lógica estructuralista, presente también en otros autores como Talcott Parsons y Emile Durkheim, quienes planteaban que la sociedad presenta ciertas estructuras que son nuestros marcos de acción y nos brindan seguridad ontológica para desarrollar adecuadamente nuestros roles. Por ejemplo, una sociedad sabe qué esperar de un partido político o de una organización no gubernamental.

En ese sentido, la teoría de la transformación del conflicto asume que «los actores responden a una lógica de estímulos y sanciones determinada por los marcos institucionales (...) existen diversos tipos de instituciones: algunas formales, expresadas en leyes, reglamentos, norma (...) y hay instituciones “informales”, expresadas en hábitos, prácticas, no formalizadas, pero no por ello menos fuertes para moldear la conducta social» (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka 2009: 188).

Las instituciones “informales” a las que refiere la cita anterior pueden ser interpretadas como

¹⁶ “Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina”, Javier Arellano Yaguas, Frederica Barclay, Margarita Batle, José de Echave, Carlos Monge, Alonso Hidalgo, Lorena de la Puente, Ferando Patzy, Claudia Viale, Cynthia Sanborn.– Natural Resource Governance Institute. 2020. Página 44.

aquellas estructuras más íntimas de nuestro grupo de referencia, que marcan nuestras pautas de comportamiento y nuestras decisiones. Por ejemplo, las reglas sociales de las comunidades campesinas o nativas de realizar faenas. El estudio de estas instituciones informales considera dimensiones culturales. Por lo tanto, es importante el microanálisis del conflicto y de las características socioeconómicas y culturales de la localidad donde se desarrolla.

Este tipo de análisis se encuentra enmarcado en el neo-institucionalismo, que enfatiza las reglas y prácticas de la acción social. En el caso de los conflictos sociales, el neo-institucionalismo plantearía el análisis de aquellos componentes estructurales a la acción social y los elementos que permiten que se lleguen a ciertos acuerdos, pudiendo traducirse incluso en nuevas políticas públicas, reforzando la institucionalidad que habilitó los espacios para que se generen. Respecto a nuestro tema de investigación, este planteamiento respalda la idea de comprender los elementos o componentes que están presentes en el inicio de un conflicto social minero en el Perú y aquellos que se manifiestan durante su gestión, con la finalidad de identificar si contribuyen a su resolución o la dilatan.

Los conflictos sociales pueden tomar diversas formas de acción colectiva (Tilly y Tarrow, 2015; Mc Adam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow, 1994) en el ámbito minero. Durante la primera década de los años 2000, no se contaba con estudios detallados sobre la dinámica social cuando no existía una clara o abierta protesta, o cuando la protesta era seguida por desmovilización (Auyero, 2009), o por un proceso de negociación y búsqueda de diálogo y acuerdos (Anguelovski, 2011; De Echave et al., 2009; Bebbington et al., 2008a; 2008b)¹⁷. Sin embargo, en el estudio reciente de Maritza Paredes *One industry, different conflicts: A typology of mining mobilization* (2022), publicado en la revista *The Extractive Industries and Society*, la autora trabaja con una base de datos de 49 casos en América Latina en el periodo de 1980-2019, que recupera información de literatura de estudios de caso publicados en revistas. Una acción colectiva innovadora registrada entre el 2002 y 2012 fue la implementación de los referéndums para vetar la actividad minera en determinadas regiones. Ocurrió en el proyecto minero Tambogrande en el Perú entre 1998 y el 2003, y en la región de Cuenca en Ecuador en febrero del 2021, en donde más del 80% de la población votó para prohibir la minería en las zonas de recarga hídrica de los ríos Tomebamba, Tarquí, Yanuncay, Machángara y Norcay¹⁸. Por lo tanto, en algunos casos, los efectos de la acción colectiva ante un proyecto minero pueden darse sobre la propia política del sector y sobre las

¹⁷ "Conflictos Mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación". Maritza Paredes 2020, p.16.

¹⁸ Aunque la implementación del referéndum tiene algunas discrepancias legales respecto a si aplicará a proyectos futuros o será retroactivos (Consulta popular en Cuenca: ¿una victoria contra la minería o el inicio de otra batalla legal? (mongabay.com)).

decisiones del gobierno. Por lo tanto, impactando en la gestión del conflicto y la institucionalidad asociada.

3.1 Sobre factores que influyen en la resolución del conflicto social

Otras aproximaciones cuantitativas para el estudio de conflictos sociales mineros se han realizado durante los últimos años en el Perú. Carlos Casas (2017: 80) propone un modelo probabilístico logit, siendo la variable dependiente dicotómica e indicar la ocurrencia de un conflicto, y un modelo basado en regresión de Poisson utilizado para explicar el número de eventos para un determinado período de tiempo. Según este análisis (considerando 78 casos), existe una correlación entre el bajo nivel de índice de desarrollo humano, la tasa de mortalidad infantil y el número de conflictos sociales mineros. De igual forma, las variables asociadas a transferencias monetarias derivadas de industrias extractivas hacia las municipalidades producto del canon, aumentan la probabilidad del conflicto social. Se observa que, en este estudio, la estructura, expresada en las condiciones de la población, es causal del conflicto social.

Otra variable presente en la resolución del conflicto social, que ha sido estudiada en los últimos años, es la duración del mismo. Muñoz-Nájjar y Hongrui Zhang (2012: 51) identifican tres componentes explicativos sobre la duración del conflicto social: el grado de divergencia de los intereses entre empresa y comunidad, la forma de gestión del conflicto y las características particulares de los actores. A diferencia del estudio anterior, estos tres elementos están más cercanos a la agencia que a la estructura. Los autores indican que existen dos situaciones en las que se ponen de manifiesto las tres variables mencionadas: la presencia de la empresa minera para cubrir necesidades latentes de la comunidad y la defensa de medios de vida (agua y medio ambiente). Esta dicotomía se asemeja a la presentada por Maritza Paredes (2022), en donde la empresa puede resultar beneficiosa o puede amenazar los medios de subsistencia de la población.

El estudio concluye que se registra una menor duración del conflicto social cuando la comunidad demanda construcción de infraestructura y mayor duración cuando las exigencias están enfocadas a otros proyectos de desarrollo social. De igual forma, se menciona una relación entre una menor duración del conflicto y una mayor incidencia de extrema pobreza en la zona.

4. Propuesta teórica de abordaje al conflicto social

La complejidad de los conflictos sociales en torno a la industria extractiva en el país ha generado múltiples interrogantes sobre sus causas, evolución, gestión y resolución. Existen acercamientos académicos serios sobre los actores, rol del Estado, de la empresa privada, de las organizaciones, la protesta, entre otros temas vinculados a los conflictos sociales, e incluso estudios comparativos. Sin

embargo, es incipiente todavía una lectura sobre los factores que tienen alguna influencia en la resolución estos. Es decir, cuáles son los elementos que permiten que un conflicto se resuelva.

De acuerdo a lo expuesto en la sección anterior, mientras la teoría de resolución de conflictos se empeña en hacer que «el sistema produzca un desenlace, la perspectiva de transformación se pregunta cómo podrían cambiar las condiciones generales en las que se produce el conflicto» (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka 2009: 187). En esta perspectiva, la noción de transformación está asociada a un proceso relativamente largo, en la que se dan cambios institucionales que permiten que los actores involucrados se relacionen de maneras diferentes. Es decir, la estructura cimienta las probabilidades de que los conflictos sociales se resuelvan. Esto es visible a través de medidas como la instalación de mesas de trabajo y mesas de diálogo que implementó la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) desde el año 2010; entre otros mecanismos de participación ciudadana disponibles. Sin embargo, aunque se registra un mayor número de espacios, canales o instituciones en los años recientes, persisten obstáculos relacionados con la percepción de sus efectos sobre los proyectos extractivos, las implicaciones jurídicas y la asimetría de información y poder de los actores involucrados (Javier Arellano Yaguas, Frederica Barclay, Margarita Batle, José de Echave, Carlos Monge, Alonso Hidalgo, Lorena de la Puente, Ferando Patzy, Claudia Viale, Cynthia Sanborn 2020:41)¹⁹. En esta perspectiva, por el contrario, resalta la capacidad de agencia de los actores involucrados para que esos espacios realmente sean efectivos; es decir, para que la institucionalidad (la estructura) tenga un efecto real sobre la vida de los ciudadanos. Considerando que la capacidad de agencia o los repertorios de contención como los denomina Tilly, y recoge luego Paredes, es un elemento que varía caso a caso, pues como se ha visto, la acción colectiva toma diferentes formas, tiene diferentes demandas y se manifiesta con diferentes intensidades, nuestro trabajo de investigación propone recoger la presencia y participación de ciertos actores y la protesta como acción, como algunas de las variables independientes.

De forma paralela coexisten medidas vinculadas a la criminalización de la protesta, que se inician entre el 2002 y 2010. Ahora bien, es importante señalar que, llegado a un punto álgido en el conflicto social, la PCM y otras instituciones del Gobierno suelen implementar mesas de diálogo o de trabajo de gran alcance, donde se convoca a ministros, actores involucrados en el conflicto, organizaciones mediadoras, entre otros.

La protesta es la manifestación colectiva de la disconformidad en el contexto de gestación de un

19 Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina – Natural Resource Governance Institute.

conflicto social. Es un derecho ciudadano, determinado por Constitución Política del Perú²⁰. «El derecho que toda persona tiene a reunirse pacíficamente sin armas» (Salcedo 2003: 86) garantiza la posibilidad de protesta, y así se encuentra reconocida de forma explícita.

La protesta social es una expresión de las libertades y de la democracia, pero «debe cumplir con la condición de ser pacífica, sin armas y no afectar derechos fundamentales de quienes no participan en la protesta» (Salcedo 2003: 93). En ese sentido, la protesta que incumple estos requisitos pierde automáticamente su carácter de derecho, se convierte en un delito, es decir, es criminalizada²¹.

La breve discusión planteada en esta investigación sobre la protesta social responde a las formas en las que el Estado actual pretende tener control sobre los conflictos sociales en los últimos años. Como lo indica también Pilar Arroyo del Instituto Bartolomé de las Casas, del 2002 al 2010 se han cambiado diez normas legales que facilitan imponer la criminalización, destacando entre ellos los Decretos Leyes 1095 del 2010 y la Ley 30151 del 2014 (Arroyo 2015). Y el Decreto Legislativo 982 modifica el artículo 200 del Código Penal para considerar extorsión agravada la acción de bloqueo de vías realizada por más de dos personas, con una pena de 25 años de prisión.

Así, como plantea Víctor Caballero, quien fue parte de la unidad de prevención de conflictos sociales de la PCM, en la publicación *El rayo que no cesa*, los fracasos del Ejecutivo en la gestión y resolución de conflictos responden a una tendencia de verlos como “la acción promotora de agentes desestabilizados”. Y en ese sentido, las acciones fueron la persecución de los promotores, refuerzos policiales, acciones punitivas. Todo ello bajo la lógica que apela al “Estado de Derecho” o “Principio de autoridad”.

Esta es una expresión de que el Estado, a través de los diferentes Gobiernos desde los años 2000, analiza el conflicto social desde la “teoría clásica”, intentando desaparecerlos porque encierran características nocivas y visibilizan las contradicciones de la sociedad. De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka plantean que la transformación de conflictos pretende, más bien, «ubicar los eventos y factores detonantes de los estallidos y protestas en una relación estructural mayor, en un debate de fondo sobre la manera de enfrentar los conflictos; y a partir de este análisis, nos permite elaborar propuestas para cambiar las reglas de juego» (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka 2009: 188). Esto es, entender que los conflictos son

²⁰ No solo por la Constitución Política del Perú sino también por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

²¹ Un requisito importante es que la prohibición o restricción al derecho de reunión debe ser por motivos probados.

oportunidades de encontrar nuevos canales y espacios para generar cambios institucionales a las reglas de juego que den tranquilidad a ambas partes, incluso si eso supone la cancelación definitiva del proyecto minero.

En esa perspectiva, Anthony Bebbington se propuso identificar los efectos y cambios institucionales que se habían producido por conflictos sociales. Por un lado, la redistribución de las rentas, a través del canon y regalías mineras, aunque para él esto tuvo una connotación aún más negativa. Lo mismo plantea Paredes cuando indica que «la debilidad institucional para distribuir adecuadamente la riqueza generada por la minería es una de las causas que ha llevado a las comunidades a entrar en conflicto con las mineras. Sumado a que, en países con un alto nivel de centralización, el Estado provee regulaciones favorables para el desarrollo de proyectos mineros con mecanismos de participación muy débiles durante el proceso de certificación ambiental» (2022:02). Continuando con Bebbington, otro cambio institucional fue la readecuación de programas de responsabilidad social para generar efectivamente los impactos positivos de la actividad. Y, finalmente, la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (RPP 2013). De forma adicional, otro cambio institucional reciente es la implementación del proceso de consulta previa en caso de afectaciones a los derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios, como resultado del proyecto.

La construcción de una teoría de resolución de conflictos sociales en el marco de las industrias extractivas en el país debe considerar variables sociológicas, de historia, identitarias, políticas, entre otras, que moldean la racionalidad de los sujetos sociales. Aquí nuevamente es necesario volver a Georg Simmel quien desarrolla dos importantes nociones en cuanto a las formas en las que fluye la realidad social:

- 1) El número de individuos en interacción. La inclusión de una persona en una pareja ocasiona un cambio radical y fundamental, así como el incremento del tamaño de un grupo en interacción aumenta la libertad del individuo. En términos de nuestro análisis, son la triada: Estado-empresa-comunidad y la multiplicidad de actores que participan en el conflicto social minero.
- 2) La distancia relativa entre individuos. El valor de las cosas está determinado por la distancia del actor. Esta noción está estrechamente vinculada a lo recogido por Anthony Bebbington en *La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica* (2008). Plantea que ciertas cosas llegan a ser vistas como mercancías o como recursos dependiendo de las estructuras de los individuos; es decir, «diferentes actores tienen diferentes comprensiones del rol de la tierra en tales estrategias para

la sostenibilidad, que los procesos por medio de los cuales ciertas nociones de sostenibilidad y tierra devienen predominantes son en sí mismos sociales, caracterizados por el conflicto, colaboración y diálogo» (Bebbington 2008: 34). También recogido en la teoría de Polanyi (*The Great Transformation*, 1944) y en académicos Neo-Polanyi como Brent Kaup (*Markets, Nature and Society: Embedding Economic & Environmental Sociology*, 2015) que plantea que las industrias extractivas han mercantilizado la mano de obra, la tierra y el agua como si fuesen commodities, distanciándolos de los fines para los que los emplean las comunidades campesinas y su visión respecto a ellos. Por ejemplo, las lagunas no sólo son cuerpos de agua con un caudal determinado, sino también son apus y espacios sagrados donde practican la yaku tinka, un ritual de agradecimiento y ofrenda para una buena temporada de lluvias y cosecha.

En ese sentido, el número de actores involucrados y la distancia relativa de estos sobre los recursos naturales y su valoración pueden ser los primeros elementos para entender el desarrollo del conflicto social en proyectos mineros. Sobre este último elemento, es importante mencionar que la subjetividad de los posibles efectos de un proyecto extractivo, sean estos ciertos o no, es refrendada por los medios de comunicación locales y nacionales, reforzando esta percepción.

Otro componente que explica las relaciones entre actores es la interlocución. La presencia de traductores locales o regionales que interpreten los mensajes del Estado y la empresa, sean o no a su vez representantes legítimos de las demandas de la población, ha sido un factor clave en el análisis de conflictos emblemáticos. Por ejemplo, en el caso de Conga, uno de los interlocutores destacados fue Marco Arana, mientras que en el caso de Tía María lo fue ex dirigente del Valle del Tambo, Pepe Julio Gutiérrez, actualmente buscado por extorsión a la empresa minera Southern Perú Copper Corporation. Estos actores pueden ser parte de la comunidad, autoridades distritales o ser foráneos. En palabras de Maritza Paredes: «Sin embargo, progresivamente, el proceso también involucra a otros actores e interacciones dentro y fuera del territorio actualizando o amplificando los reclamos originales a lo largo del tiempo» (Paredes, M. 2022: 04). La participación de estos actores que traducen la demanda de las comunidades puede poner sobre la agenda otros temas que no están necesariamente asociados al conflicto social, pero sí a necesidades o las brechas sociales.

De acuerdo con la entrevista realizada a Zaraf Toledo en el marco de la presente investigación, «(...) el siguiente hallazgo que tenemos es que los actores, las comunidades, moldean las instituciones o los canales de participación de acuerdo a lo que ellos ven como prioridad (...) [las

autoridades locales] juegan un papel muy importante haciendo de voceros, de brokers si quieres, de interpretar demandas o de reforzar la movilización social»²². Iván Lanegra coincide también en que las instituciones tienen vida propia y pueden ser empleados con otros fines diferentes para los que fueron creadas, ampliando sus agendas: «las instituciones no son lo que los abogados piensan, las instituciones tienen vida propia. Tienen un desarrollo, dependen del uso (...) Puede ser una respuesta para problemas que no se previeron al momento de crear la política pública o el instrumento»²³.

Vinculado al aspecto anterior, durante la gestión del conflicto se identifican dos elementos vinculados a la capacidad de agencia de los actores que se han ido mencionando: comunidades, Estado y empresa. Por un lado, el uso de recursos simbólicos por parte de la población local a fin de obtener atención del Estado, expresado por De Echave *et al.* como «los acercamientos desarrollados y promovidos tras uno o más episodios de eclosión del conflicto, en el que las partes se aproximan de grado o fuerza para tratar de encontrar una alternativa al impasse» (De Echave *et al.* 2009: 219). Puede ser expresado en la organización comunal o colectiva, a través de las redes, para desplegar una acción de protesta y demanda. Estos también son vistos como los repertorios de contención disruptivos o contenidos desarrollados por Paredes, M. (2022). El segundo elemento es el uso de las vías institucionales a disposición para promover un clima de diálogo y comunicación. Esta última también considera el uso de recursos administrativos y legales que tienen una connotación más confrontacional entre los actores pues busca que una de las posiciones prevalezca sobre la otra. Por ejemplo, denuncias contra propietarios privados, medidas administrativas que permiten la anulación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de un proyecto extractivo, entre otras. Ambas modalidades exigen una gran capacidad de articulación, redes de solidaridad, liderazgos eficaces y baja fragmentación social.

La acción colectiva que emplea el uso de la violencia como medida disruptiva para generar mayor atención por parte de la empresa y el Estado ha tenido una respuesta represiva. El informe del PNUD *La democracia en el Perú* del 2006 (Minedu 2006) indica que el 29,4 % de los peruanos considera que la violencia es necesaria para mantener el orden y ejercer la autoridad. Sin embargo, como se ha visto es una medida reduccionista, que no evalúa las estructuras y modelos de realidad que preexisten. Un claro ejemplo es el evento del 5 de junio del 2009 conocido como el “Baguazo”, en donde el conflicto ocasionó 36 muertes, lo que generó que el gobierno diera marcha atrás en la imposición de los decretos que flexibilizaban la venta de las tierras comunales.

²² Entrevista realizada el 22 de febrero 2023. La transcripción se encuentra en el Anexo 6.

²³ Entrevista realizada con fecha viernes 10 de marzo 2023. La transcripción se encuentra en el Anexo 6.

Otro ejemplo de represión observada recientemente en el país ha sido la intervención de la Policía Nacional del Perú (PNP) y Fuerzas Armadas (FFAA) durante la movilización y disturbios presentados entre diciembre 2022 y marzo 2023, que forman parte de investigaciones. Al respecto, la encuesta del IEP (enero 2023) arrojó que el 36% de los ciudadanos considera que los responsables de las muertes son las autoridades que ordenaron a las fuerzas del orden impedir la irrupción violenta de los aeropuertos, mientras que el 58% considera que hubo excesos de parte de las fuerzas del orden frente a las protestas.

Como lo plantean Arellano Yaguas, Barclay, Batle, De Echave, Monge, Hidalgo, De la Puente, Patzy, Viale y Sanborn (2020: 47), en el Perú frecuentemente, los gobiernos y las empresas extractivas, a veces con la terrible contribución de grupos armados violentos, han criminalizado la protesta, atacado a los líderes y lideresas y generado divisiones dentro de las organizaciones, provocando dolor y debilitamiento de las capacidades locales. En palabras de Zaraí Toledo, esta sería una estrategia estatal debido a la debilidad institucional, el desconocimiento de la propia población que gobierna y las relaciones de poder del extractivismo: «Ante el desconocimiento de la población, de su forma de acción y el problema, el Estado tiende a criminalizar la protesta (...) Si tuvieran mecanismos institucionalizados de participación y afectar directamente la política seguramente estas ocasiones serían menores»²⁴.

Otro elemento es la disposición de la empresa y la comunidad o la población involucrada para el diálogo y cuáles son sus estrategias de relacionamiento. En el análisis comparativo de De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard, Lanata y Tanaka (2009), las empresas no quisieron establecer diálogo hasta que cesaran los bloqueos y las protestas. Algunas incluso desistieron de participar en las mesas de diálogo, generando medidas más drásticas en la población. En otros casos, por el contrario, es la comunidad campesina o la población involucrada el agente que no desea entablar el diálogo por experiencias pasadas o eventos históricos que generaron desconfianza. Actualmente, existen diferentes mecanismos y herramientas para la participación ciudadana y el diálogo, aunque estos espacios no necesariamente sean utilizados y bajo los propósitos que fueron pensados. Por lo tanto, la institucionalidad no garantiza la participación efectiva, y la participación no necesariamente se realiza en el marco de las demandas del conflicto social, pudiendo dilatar el arribo a acuerdos y la resolución del conflicto social.

Vinculado a este último elemento se encuentra la noción de los sistemas abiertos, propuesta por Daniel Mc Bride y recogida luego por Martín Beaumont. Mc Bride plantea que la gestión

²⁴ Entrevista realizada el 22 de febrero 2023.

estratégica de una organización debe basarse en la idea de un ecosistema o sistema abierto. Recogiendo lo afirmado por Donella Meadows en 1990 y Scott Slocombe, en los años 1993 y 1998, la noción de ecosistema hace referencia a la interdependencia e interconexión de grupos de componentes que comparten un mismo propósito, aún sin ser conscientes de ello. Algunos de los ejemplos de ecosistemas son el sistema educativo, el sistema de salud, la industria, entre otros. En ese sentido, dentro de este esquema calza perfecto el sector extractivo.

Luego, Martín Beaumont desarrolla de forma específica cómo es que la industria extractiva es un sistema abierto, pero ésta no logra plantear una gestión estratégica en ese supuesto. Las empresas extractivas suelen verse a sí mismas como independientes, quienes toman sus propias decisiones. Esto sobre la base de un enfoque autocentrado en los objetivos organizacionales y no en los del sistema. Mirando con esa lupa, las empresas extractivas suelen ver a los demás actores a su alrededor «según la función que cumplen (...), sin ver aquellos objetivos que pueden ser importantes para el procomún (...)» (Beaumont 2016: 66).

Por el contrario, el enfoque de los sistemas abiertos plantea que la organización es un elemento más de una red de organizaciones que comparten ciertas metas comunes. Beaumont sugiere que el enfoque autocentrado de las empresas mineras «puede ser útil para entender el núcleo de los problemas que tienen algunas empresas mineras al establecer su rol en la sociedad y su relacionamiento con actores clave» (Beaumont 2016: 65).

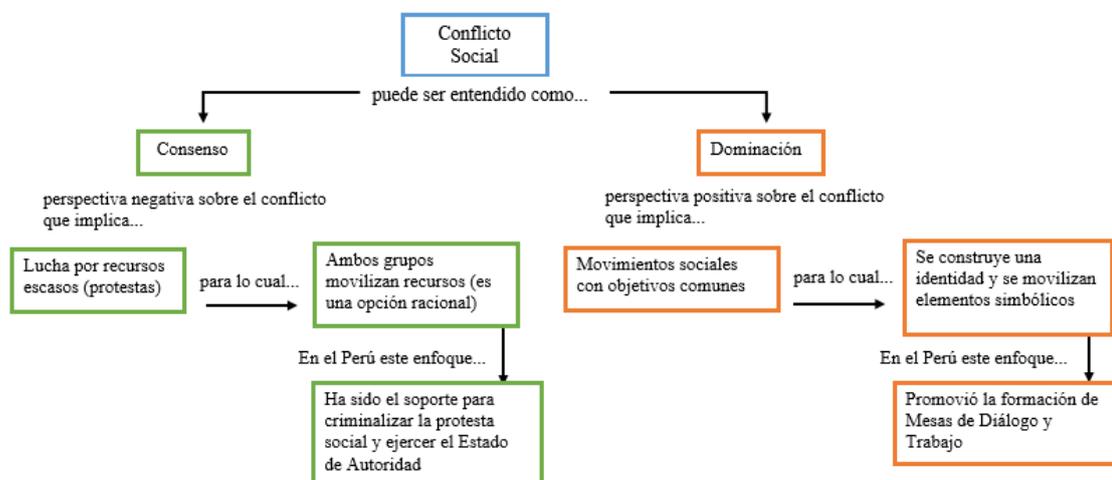
En conclusión, los cursos de acción por los que las empresas extractivas optan son autocentrados, es decir, hacia el interior de su organización, sin considerar la cooperación con otras organizaciones o instituciones con las que coexisten en las regiones. Ello genera que tengan que responder y someterse a la presión variable de los grupos de interés del entorno. La autoidentificación como parte de un sistema más grande y el reconocer que ocupan un lugar dentro de la región no necesariamente se encuentra en conflicto con su giro de negocio. Los procesos y componentes principales y auxiliares de los proyectos extractivos pueden ser también una oportunidad de desarrollo y gestión regional. Por ejemplo, la tecnología aplicada al tratamiento de agua residual o efluentes industriales puede impactar positivamente a una mejor gestión de recursos hídricos en la región. En ese sentido, estaríamos pasando de una responsabilidad social empresarial reactiva a una estratégica (Beaumont 2016).

Este marco referencial teórico sobre el conflicto permite identificar dos grandes enfoques, que ya habían sido mencionados al inicio. Por un lado, la idea del conflicto como resultado de una

relación de dominación, en donde la crítica genera procesos de reconocimiento de las diferencias y posibilita pensar en matices distintos en la sociedad. En cuanto a la dicotomía estructura-agencia presentada previamente, este enfoque pareciera aproximarse al peso de las estructuras sobre los actores y el fenómeno social particular, en donde las brechas, la discriminación, la represión están presentes en el desarrollo y gestión del conflicto. Por otro lado, el conflicto como un consenso, en donde se acuerda el carácter de la continuidad del conflicto. En esta perspectiva, el consenso pareciera estar vinculada a la capacidad de agencia de los actores, en donde los intereses y recursos de cada uno juega un papel importante en la gestión y resolución del conflicto. En ambos casos, el conflicto es la expresión más clara de las contradicciones y diferencias entre grupos al interior de una sociedad, organización u otro organismo similar, enmarcada en una relación asimétrica que valora de forma distinta recursos naturales finitos. Y, en ese sentido, la presente investigación resalta que la conflictividad es un aspecto natural, relacional, histórico y el foco del sector público y privado debe centrarse en una gestión de largo plazo (preventiva y reactiva).

El diagrama siguiente (Gráfico 2) pretende visualizar este recorrido teórico.

Gráfico 2. Marco teórico sobre conflicto social



Elaboración propia, 2022.

Luego de una revisión del marco teórico sobre el conflicto social, su gestión, resolución y los principales componentes que aparecen como relevantes para entenderlos, se plantea en esta sección una propuesta para abordar la gestión de conflictos. Para su elaboración se han considerado los enfoques e ideas destacadas de los autores ya presentados.

Tabla 2. Enfoque e ideas destacadas de autores sobre conflicto

Autor	Ideas destacadas
Karl Marx	El conflicto es necesario para generar un cambio social (lucha de clases) al interior de la sociedad.
Max Weber	El conflicto es la lucha entre clases sociales por un bien o servicio social.
Georg Simmel	El conflicto es un elemento de la socialización, una fuerza integradora que es capaz de generar cambios de doble dirección. Evidencia los límites de ambos grupos, así como sus raíces identitarias.
Lewis Coser	El conflicto es la lucha por recursos escasos que se manifiesta a través de protestas.
Charles Tilly	El conflicto es la manifestación de la acción colectiva en donde personas se ponen de acuerdo sobre la base de objetivos comunes.
Sidney Tarrow	El conflicto activa rutinas históricas. La motivación tiene bases simbólicas y culturales.
Enrique De Echave	El conflicto debe pensarse desde una relación estructural mayor de sus factores detonantes para, a partir de ella, plantear propuestas que cambien las reglas de juego.
Jhon Paul Lederac	El conflicto debe transformarse en lugar de resolverse. Para ello se requieren cambios institucionales reconocidos por los actores, a fin de generar efectos menos nocivos.
Anthony Bebbington	El conflicto está matizado por las comprensiones que los actores tienen sobre el entorno. Por ende, la sensibilidad de unos y otros respecto a los efectos sobre ellos es diferente. También considera que el conflicto social es un espacio para generar condiciones institucionales y nuevas reglas de juego en la minería.
Víctor Caballero	La gestión del conflicto no debe entenderse solo como la sanción a los agentes que promueven la acción colectiva de protesta. Estos son, en realidad, <i>brokers</i> o intérpretes legítimos de las demandas de esos grupos.
Martín Beaumont	Sistemas abiertos como enfoque para desarrollar estrategias de gestión adecuadas en el desarrollo de proyectos extractivos.
Moisés Arce	Las políticas de descentralización y la democracia legitiman y refuerzan el peso de las organizaciones locales para expresar su protesta a través de movilizaciones, aunque la criminalización continúe presente.
Javier Arellano Yangua	Los conflictos sociales por industrias extractivas no se reducen a su manifestación pública, sino debe considerarse las razones y motivos que llevan a la ciudadanía a protestar. Normalmente, esas razones tienen que ver con la existencia de distintos actores (grupos) con intereses y/o valores diferentes.
Maritza Paredes	El conflicto toma múltiples formas de acción colectiva y sus actores encuentran oportunidades políticas para movilizarse y producir nuevas identidades colectivas y políticas.
Carlos Casas	El conflicto como consecuencia de incumplimiento de acuerdos (Empresa y comunidad) y falta de institucionalidad (presencia del Estado).

Autor	Ideas destacadas
Muñoz-Nájjar y Hongrui	El conflicto como mecanismo de negociación desde la comunidad para poner en agenda sus demandas frente al Estado y la Empresa.

Elaboración propia, 2023.

5. Componentes presentes en el conflicto social

Sobre la base de la revisión teórica y los esquemas anteriores, se ha observado que el conflicto social presenta distintos elementos a los que denominaremos en la presente investigación como “componentes estructurales”. Es decir, la propuesta para aproximarnos a la gestión de conflictos sociales vinculados a proyectos mineros presenta componentes que intervienen y estructuran el desarrollo del conflicto. Agrupando los elementos revisados, la investigación propone 5 componentes; 2 vinculados a la dimensión de “estructura” y 3 vinculados a la dimensión de “agencia”.

Esta agrupación no es arbitraria, por el contrario, responde a categorías que desde la sociología se establecen para entender cualquier hecho social. A partir de la teoría de August Comte y Karl Marx surge el estudio de los actores sociales con el fin de entender los cambios de la revolución y la industrialización, tales como la desintegración, la lucha de clases, entre otros. Con Max Weber se desarrolla la noción de la acción social, planteando cuatro tipos: a) la acción racional con arreglo a fines, que implica que el individuo toma una decisión realizando un balance de medios y fines; b) la acción racional con arreglo a valores, que implica que el individuo toma una decisión considerando convicciones religiosas, políticas, filosóficas, entre otras; c) acción afectiva, que implica decidir en base a emociones o afectos; y d) acciones tradicionales, referidas a las reacciones esperadas a estímulos cotidianos. Para Max Weber, la acción social es principalmente racional. Luego, Pierre Bourdieu retoma la noción para desafiar la carga economicista de la acción, de balance costo-beneficio, y destaca la importancia de la diversidad cultural y simbólica en las estrategias que despliegan los actores sociales para actuar en el mundo. Estas disposiciones son denominadas habitus y son producto de los procesos de socialización, en donde se forma la noción del bien y lo esperado. El mismo autor propone la noción de los capitales (social, cultural, político y económico) para hacer referencia a los recursos con los que disponen los actores. Es desarrollada con mayor detalle por Sidney Tarrow para explicar los movimientos sociales. Plantea que los recursos simbólicos (o capital cultural) y organizativos (o capital social) son el factor desequilibrante en la movilización de un colectivo de individuos.

Considerando esta breve introducción a las dos categorías ya mencionadas, la investigación

plantea relevante agrupar los componentes que se han identificado a partir de dichas categorías. Recogiendo lo ya expuesto, el conflicto social se manifiesta a través de los actores que participan desde la fase temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo²⁵. Por un lado, se han identificado *brokers* o intérpretes de demandas. Se trata de los líderes o caudillos sociales y/o políticos que dirigen las movilizaciones o participan como representantes de la interacción directa entre empresa, Estado y comunidad. Pueden ser voceros comunales, dirigentes, ex dirigentes, autoridades locales, entre otros, quienes participan de las reuniones con la empresa minera, Mesas de Diálogo con el Estado o conversaciones con autoridades del gobierno.

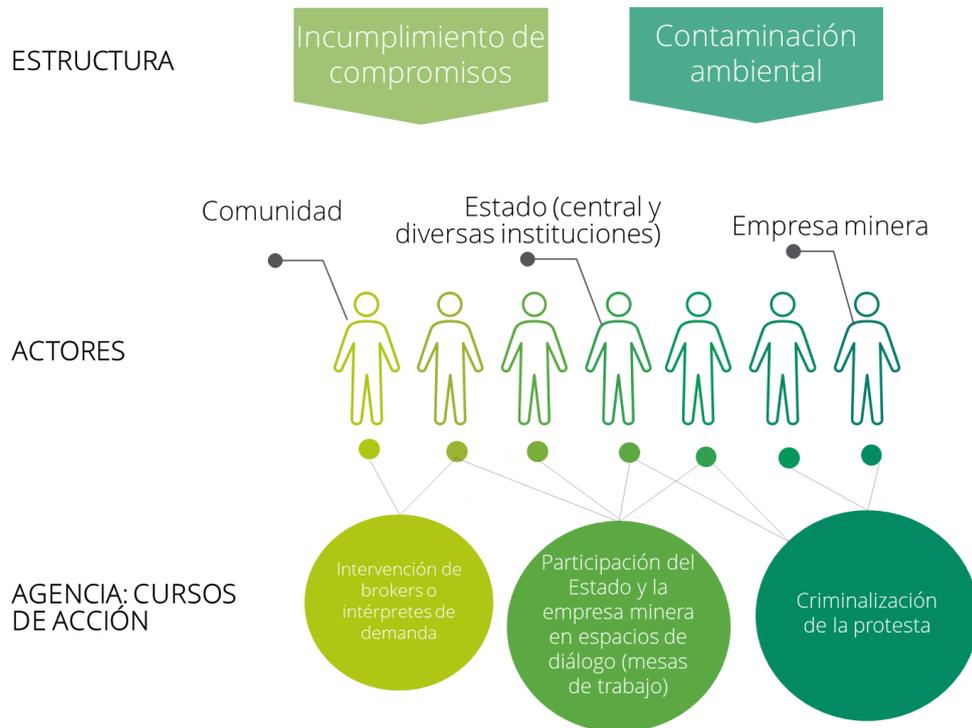
También intervienen organismos del Estado, como la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Energía y Minas (MINEM) o la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Usualmente se involucran una vez producido el conflicto con el objetivo de distender las relaciones y buscar alternativas de solución entre las partes. Del mismo modo, la empresa involucrada se pronuncia o interviene respecto al conflicto. Por último, suelen participar actores sociales externos o terceros que no están vinculados al área de influencia de la actividad extractiva, pero son convocados por éstas, como asesores técnicos o legales.

Estos actores disponen de ciertos recursos para intervenir en el conflicto. Por un lado, la empresa y la comunidad pueden hacer uso de normativas administrativas o legales para hacer valer los instrumentos de gestión ambiental o las zonas de intangibilidad y bloquear de forma temporal o permanente las intenciones de la contraparte. Tal como se presentó, el Estado hace uso de dos potentes recursos: la criminalización de la protesta y las vías institucionales pacíficas para resolver el conflicto. Aunque contradictorias, es posible identificar el uso de ambos recursos en un mismo conflicto social. La comunidad, por su lado, dispone de recursos vinculados a la identidad y los valores comunales. Las comunidades campesinas se organizan en base al bien común o la colectividad. En ese sentido, hacen uso de las redes sociales tradicionales para movilizarse, protestar o manifestarse durante el conflicto. La presión social es su recurso.

Además, de estos componentes vinculados con la agencia, se observa que existen dos componentes vinculados con la estructura: el incumplimiento de compromisos y la evidencia o percepción de contaminación ambiental. En el Gráfico 3 presentamos la propuesta de componentes y variables al interior de éstos, así como los dos detonantes transversales.

²⁵ Fases de acuerdo con la Defensoría del Pueblo.

Gráfico 3. Propuesta de agrupación de componentes



Fuente: Elaboración propia, 2023.

6. Enfoque de gestión de conflictos en el Perú

Para la Defensoría del Pueblo el conflicto social se define como «un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia» (Defensoría del Pueblo S.f.: párr. 1). Esta institución del Estado es uno de los actores del que cuenta con un sistema de reporte y seguimiento de los conflictos sociales en el país.

En ese sentido, divide a los conflictos en 3 estados (activos, latentes, resueltos) y 5 fases (temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento, diálogo). En la presente investigación se han considerado los tres estados, independientemente de la fase en la que se encuentra el conflicto incluido en la base de datos.

Gráfico 4. Fases del conflicto según la Defensoría del Pueblo



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2022.

En términos de la gestión y resolución, la Defensoría del Pueblo realiza seguimiento de los hechos, coordina con representantes del Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional, y formula las recomendaciones correspondientes. Interviene en algunos casos de forma directa planteando mecanismos de mediación, y buscando facilitar el diálogo y contribuir a la restitución de la tranquilidad.

Es importante destacar que la selección de los casos para generar la base de datos de conflictos sociales considera los tres estados del conflicto: activos, latentes y resueltos. Como se verá posteriormente, el análisis estadístico considera como variable dependiente la resolución del conflicto, a fin de determinar qué variables independientes presentan una relación de significancia, que en el desarrollo del conflicto podrían ser determinantes.

Capítulo IV. Metodología

1. Descripción de la metodología

La presente investigación considera un enfoque mixto, cualitativo y cuantitativo (descriptivo-exploratorio), teniendo un mayor nivel de enfoque cuantitativo. La principal fuente de información para el análisis cuantitativo fueron los reportes de Defensoría del Pueblo emitidos en un período de 15 años (2004-2019), utilizando de esta forma un solo enfoque para el tratamiento de los conflictos.

Adicionalmente, para reforzar la validez y fiabilidad de los datos primarios, se realizó un análisis cualitativo mediante entrevistas semiestructuradas a e con experiencia en la gestión de conflictos sociales. Este enfoque mixto permitió complementar y dar profundidad al análisis.

2. Fuente de datos

2.1 Datos cuantitativos

La primera etapa consistió en la identificación de todos los conflictos sociales registrados y publicados por la Defensoría del Pueblo desde enero de 2004 hasta diciembre de 2019, ocurridos en ámbitos de la actividad minera y catalogados como conflictos socioambientales.

Esta etapa la denominamos *prescreening* y arrojó una base de datos inicial con 323 casos. Posteriormente, se realizó la limpieza de esta base de datos debido a que muchos de ellos carecían de información completa que permitiera hacer un análisis. Obviando aquellos casos con escasa o nula información se obtuvo una nueva base de datos con 173 casos.

La finalidad de la base de datos final con la que se realizó el análisis fue contar con el mismo nivel de información en todos los casos de modo que sea posible compararlos y que la data sea homogénea.

Se empleó como fuente principal los reportes mensuales de conflictos sociales registrados y publicados por la Defensoría del Pueblo desde enero de 2004 hasta diciembre de 2019. Se seleccionaron aquellos conflictos únicamente en ámbitos de actividad minera, obteniendo un total de 120 casos.

Selección de muestra

La muestra fue seleccionada de manera aleatoria mediante una ecuación estadística para proporciones poblacionales, considerando un nivel de confianza de 95 % y un margen de error de 5 %, obteniendo una muestra de 120 casos para el estudio.

Ecuación estadística para proporciones poblacionales

$$n = \frac{z^2(p \cdot q)}{e^2 + \frac{z^2(p \cdot q)}{N}}$$

n = Tamaño de la muestra

z = Nivel de confianza alcanzado

p = Proporción de la población con la característica deseada (éxito)

q = Proporción de la población sin la característica deseada (fracaso)

e = Nivel de error dispuesto a cometer

N = Tamaño de la población

Finalmente, se utilizó el programa Stata 16 para el procesamiento de los datos.

La muestra seleccionada de la base de datos incluye la siguiente información²⁶: nombre del caso, empresa minera, región, periodo del conflicto, estado y variables seleccionadas.

2.2 Datos cualitativos

El enfoque cualitativo de la investigación consideró la aplicación de 10 entrevistas semiestructuradas a especialistas con reconocida trayectoria en el estudio del conflicto social, así como en su gestión en el Perú, quienes son representantes de empresas privadas, del Ministerio de Energía y Minas, de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la academia.

Tabla 3. Relación de especialistas entrevistados

	Nombre y apellidos	Cargo	Área	Institución
1	Janinne Delgado Silva	Ex Gerente	Sector Hidrocarburos	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
2	Miguel Inchaustegui	Ex ministro	Dirección	Ministerio de Energía y Minas
3	Fernando Castillo Torres	Ex jefe	Oficina General de Gestión Social (OGGS)	Ministerio de Energía y Minas
4	Eleonora León y León	Ex jefe	Oficina General de Gestión Social (OGGS)	Ministerio de Energía y Minas
5	Raúl Molina Martínez	Ex vice ministro	Viceministerio de Gobernanza Territorial	Presidencia del Consejo de Ministros
6	Eddy Ormeño Caycho	Ex secretario	Secretaría de Gestión Social y Diálogo	Presidencia del Consejo de Ministros
7	Maritza Paredes Gonzales	Profesora principal	Departamento de Ciencias Sociales, Sección	Pontificia Universidad Católica del Perú

²⁶ Esta información ha sido extraída de forma literal de los reportes mensuales de Defensoría del Pueblo del Perú.

	Nombre y apellidos	Cargo	Área	Institución
			Sociología	
8	Javier Arellano Yan-guas	Docente-investigador principal	Ética aplicada	Universidad de Deusto (España)
9	Zaraí Toledo Orozco	Investigadora posdoctoral	Center for InterAmerican Policy and Research (CIPR)	Universidad Tulane, Nueva Orleans
10	Iván Lanegra Quispe	Politólogo, docente, Secretario general	Secretaría General	Asociación Civil Transparencia

Fuente: Elaboración propia, 2023.

Los perfiles de los especialistas entrevistados pueden leerse en el Anexo 3.

3. Sistematización de información

Se sistematizó la información considerando los siguientes principios:

- **Objetividad**

La base de datos está construida sobre datos fácticos, hechos reales registrados en los reportes mensuales de conflictividad. No incluye otras fuentes. De otro lado, las entrevistas incorporan subjetividad propia del entrevistado, pero no hacen referencia a casos específicos que modifiquen los resultados originales en el análisis cuantitativo. Las opiniones son generales y hacen referencia a la gestión de conflictos en el Perú.

- **Neutralidad**

Se han considerado los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo como fuente de información, reconocida como una institución con carga neutral en procesos de gestión y resolución de conflictos. Existe una percepción generalizada de la defensa de los derechos ciudadanos. Anthony Bebbington, reconocido analista de conflictos sociales en América Latina, ha subrayado en múltiples oportunidades el papel protagónico de esta institución en el país, básicamente porque mantiene una línea autónoma en relación a la posición del Gobierno: «Yo creo que en Perú algo que los otros países no tienen que es una joya, es la Defensoría del Pueblo y su papel en mediar y promover un debate más sensato sobre la conflictividad socioambiental en el país»²⁷.

- **Desarrollo analítico**

La presente investigación ha recogido diferentes análisis realizados con anterioridad respecto a

²⁷ Entrevista realizada a Anthony Bebbington sobre “Relación entre industrias extractivas y conflictos sociales”, RPP, 13 de febrero de 2013 (https://www.youtube.com/watch?v=xsXQckS4_YI).

esta problemática y pretende aportar mayor información a la discusión política e institucional en torno a la gestión de conflictos.

4. Análisis estadístico

El procesamiento de datos se realiza a través del paquete estadístico Stata 16. Se utiliza, como principal herramienta de análisis econométrico, la regresión logística binomial o logit debido a que la variable dependiente (resolución del conflicto) es una variable dicotómica que toma el valor 0 cuando no se cumple con la condición planteada por la variable independiente y toma el valor 1 cuando sí lo hace. La regresión logística binomial nos permite estimar una función de probabilidad para la posibilidad de resolver el conflicto, a partir de una serie de variables observables. Para esto, se asume que la distribución de probabilidad del error del modelo es logística de forma que:

$$P_i = 1 / (1 + e^{-Z_i})$$

Donde: P_i es la probabilidad de que ocurra la solución del conflicto, y Z_i es el conjunto de variables independientes del modelo.

Los modelos econométricos facilitan la inclusión de otras variables independientes complementarias en el análisis, a fin de identificar el efecto individual que tiene cada una de estas sobre la probabilidad de respuesta. En este caso, el componente Z_i incluye las siguientes variables independientes:

Tabla 4. Variables independientes consideradas

Dimensión	Componente	Variables	Concepto	Valores
Agencia	Intervención de <i>brokers</i>	<i>Brokers</i> locales sociales y/o políticos influyen en el reclamo o pedido de la población / comunidad.	Considera la participación de líderes sociales, autoridades locales, dirigentes de organizaciones de base, líderes políticos u otros que logran traducir la demanda de la población y encabezan una manifestación, posición, protesta, entre otros. Recibe el respaldo de la mayoría de la población vinculada en el conflicto social.	0= No 1= Sí
	Participación del Estado y empresa	Participación del Estado y la empresa privada en espacios de diálogo.	El Estado y la empresa privada promueven y participan en espacios de diálogo durante	0= No

			el desarrollo del conflicto social.	1= Sí
	Criminalización de la protesta	Las protestas son criminalizadas o tienen hechos de violencia que demanda la intervención policial produciendo enfrentamientos con la población.	Se realizaron protestas en el desarrollo del conflicto social y estas fueron criminalizadas a través de la intervención directa de la Policía Nacional del Perú, y la denuncia o encarcelamiento de los participantes.	0= No 1= Sí
Estructura	Incumplimiento de compromisos	Incumplimiento de compromisos acordados entre la empresa, Estado y/o población	La empresa minera o el Estado incumplen alguna actividad comprometida con la población durante o antes del conflicto social.	0= No 1= Sí
	Contaminación ambiental	La operación o el Proyecto genera contaminación sobre los recursos naturales o existe preocupación por potencial contaminación ambiental.	Existen antecedentes de sanciones ambientales hacia la empresa minera o evidencia de contaminación previas al conflicto o se muestra preocupación por eventuales afectaciones a los recursos naturales	0= No 1= Sí

Fuente: Elaboración propia, 2023.

4.1 Justificación de variables seleccionadas

De acuerdo con lo presentado en el capítulo III, la revisión bibliográfica y teórica permitió identificar 5 variables distribuidas entre dos grandes componentes que nos permiten estructurar de forma analítica el conflicto social, y 2 variables asociadas a la estructura y 3 asociadas a la agencia. Se resalta que nuestra investigación seleccionó las cinco variables por las siguientes razones:

- Estas son recurrentes en los reportes mensuales de conflictividad social de la Defensoría.
- Corresponden a elementos reiterativos del marco teórico, vinculadas a la agencia y la estructura.
- Son variables mencionadas por los especialistas entrevistados.

Variable 1: Participación de *brokers* o intérpretes de demanda

Los *brokers* o intérpretes de demandas es una denominación propuesta en esta investigación y hace referencia a los asesores, líderes sociales o autoridades comunales o locales, que se presentan ante la comunidad –o son de la propia comunidad– con el objetivo o discurso de defender su posición²⁸ frente a la empresa. De acuerdo al especialista Eddy Ormeño, este actor es relevante porque ha transformado el conflicto en una industria «Por un lado, el canal político (...) hoy muchos de los líderes que se

²⁸ Indistintamente de si es para reclamar o exigir una indemnización o compensación por una afectación ambiental, o la exigencia del cumplimiento de compromisos previamente acordados.

empoderan frente a un conflicto mañana los podemos tener como candidatos a alcaldes (...) Entonces el conflicto se vuelve una plataforma fácil y barata para darse a conocer (...) tenemos el caso simbólico, que no es el único, del corredor vial sur donde hay toda una forma de negocio de los asesores para lograr ingentes cantidades de dinero», indicó en entrevista hecha para la presente investigación. De otro lado, el especialista Fernando Castillo también señala que estos personajes aparecen convenientemente, de acuerdo con sus intereses personales. «El próximo año van a haber elecciones regionales y vas a ver desde enero y febrero cómo se van a activar algunas 'bombitas' en distintos lados. Obtienes un beneficio y rédito político porque te conviertes en una figura mediática», agregó Eddy Ormeño en entrevista hecha para la presente investigación. De acuerdo con Zaraí Toledo la intervención de estos *brokers* surge ante la debilidad institucional del Estado por no estar presente en la vida de los ciudadanos: «(...) no porque el Estado tenga más oficinas o más personal, o más mecanismos burocráticos, realmente está envuelto en la vida de los ciudadanos. ¿Entonces cuando nosotros decíamos por qué hay este avance institucional y aun así hay desconfianza? Porque la gente, como lo has dicho, no ve al Estado físicamente, no lo ve en el desarrollo de sus vidas. El Estado no es un agente que puede ayudar a generar cambios en la vida de las personas». Y ante la visión circunstancial de la empresa minera sobre la construcción de una relación con las comunidades: «Es la principal crítica que se le hace a la responsabilidad social corporativa. Que no genera confianza. Es una relación que sucede en el tiempo 1, es momentánea, no genera vínculos». Entonces, el poder de contención parte de las propias debilidades del Estado.

Miguel Incháustegui también identifica que la participación de estos intérpretes es fundamental porque gatilla los conflictos o complejiza su resolución: «Ahí es donde entra la industria del conflicto, los líderes... ellos dicen ¿Uds. quieren sacarle plata a la empresa? Ya, yo me encargo. Uds. me dan poder y yo voy a levantar este tema y voy a hacer que la empresa se asuste y nos va a dar plata (...) Esos líderes que no ven el desarrollo de su comunidad, sino que solo ven su bolsillo (...) es lo que hace que los conflictos no se resuelvan (...)», según indicó en entrevista hecha para la presente investigación.

Por lo tanto, al margen de si continúan siendo articuladores de demandas o agentes con intereses políticos y económicos, la presencia de *brokers* es vital durante el desarrollo del conflicto social en la industria minera.

Variable 2: Participación de empresa y/o Estado en espacios de diálogo

Hace referencia a la participación de la empresa minera y/o Estado central y sus instituciones en espacios de diálogo. Ello responde a la importancia resaltada por todos los especialistas de los espacios de diálogo, que permiten que las partes se conozcan. En palabras de Zaraí Toledo «Por

ejemplo, para saber quién es tu interlocutor, quién es la compañía, quiénes están del lado de la compañía, cuál es el rol que la municipalidad o el Estado está asumiendo».

Por lo tanto, fomentar espacios de comunicación, encuentro y dialogo permite aclarar dudas, despejar temores y aterrizar compromisos y acuerdos. Esto busca recortar la distancia natural o generada por la propia empresa respecto de su entorno.

«Está el temor propio de la población frente a la poca información, a la nula información o a la desinformación, generada por el Proyecto. En algunos casos porque la propia empresa juega a dar poca información para no generar sobre expectativa. Ese vacío es tomado por otros actores que van generando información contraria y tenemos este temor, fundado muchas veces, por las comunidades, con relación a lo que puede ser la consecuencia de la construcción de un proyecto, cual sea que fuera», aseguró Eddy Ormeño durante la entrevista para este trabajo.

«En el Perú los conflictos se producen porque falta comunicación entre las partes y no hay otra forma de poder ser escuchado que un grupo inicie una protesta o un conflicto. Los conflictos se vuelven a dar cuando, de alguna forma, ese tema que se puso en la mesa no se resuelve bien», indicó Miguel Incháustegui en la entrevista para este trabajo.

En estos espacios es requerida la participación de la empresa minera involucrada pero también del Estado. Según Janinne Delgado, los sectores del Estado son los garantes en las mesas de diálogo que brindan mayor seguridad a la comunidad de que los acuerdos se respetarán y cumplirán, pero también los que deben liderar estos procesos:

«Yo sí creo que además de quien conduce el tema en el Estado, por ejemplo, si estás hablando de un proyecto de inversión en el sector minero energético, es el Ministerio de Energía y Minas el que va a tener que liderar el diálogo con las comunidades. Pero tú debes tener siempre garantes porque los garantes ayudan mucho ¿y sabes dónde he visto mucho eso? En la consulta previa (...) a veces quien lidera ese proceso quiere avanzar en llegar a un acuerdo y a veces no se da cuenta que hay derechos que uno tiene que respetar (...) y eso... quién tiene los ojos para eso: los garantes (...) yo creo que Defensoría es una institución transversal a todos los derechos (...) y creo que podría hacer el llamado a hacer la pausa (...)», indicó la especialista, en la entrevista para esta investigación.

Variable 3: Protesta criminalizada o los hechos de violencia

Hace referencia a la respuesta del Estado central a la movilización de recursos organizativos y simbólicos como las protestas. El Gobierno tiene el objetivo de “contribuir a la solución de las

controversias y conflictos sociales, con la finalidad de consolidar una cultura de paz, respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y la defensa del Estado de derecho” (Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM)²⁹. Sin embargo, las brechas sociales y económicas en las comunidades y la ausencia del Estado impiden que estas puedan disponer de espacios de diálogo balanceados, en donde ambas partes sean escuchadas y atendidas. Las movilizaciones y las protestas, derechos constitucionales, son el único recurso simbólico accesible para levantar una bandera de alerta sobre sus reclamos y demandas.

Variable 4: Compromisos incumplidos por parte del Estado o la empresa

La estrategia de relaciones comunitarias traducida en compromisos que son incumplidos por parte de la empresa o aquellos que se acuerdan en el uso de las vías institucionales (espacios de diálogo) y que no son respetados por parte del Estado, han sido resaltados por los especialistas como “gatilladores” del conflicto y agravantes durante su desarrollo.

Para Incháustegui, el incumplimiento es una causa de que los conflictos no se resuelvan o se resuelvan momentáneamente y luego vuelvan a activarse: «hay un montón de mesas de diálogo en el Perú y si se hubiese hecho todo lo que se ha acordado, probablemente ahora hubieran menos conflictos (...) Yo creo que los casos en los cuales se ha podido llevar correctamente un conflicto y ha desaparecido, ha sido cuando se han logrado acuerdos para que todos ganen, se han cumplido y se han ejecutado de esa forma», indicó en entrevista hecha para la presente investigación.

El componente de cumplir los compromisos para gestionar adecuadamente el conflicto se relaciona con el diálogo. ¿Cómo establecemos confianza con alguien con quien nunca he dialogado si no cumplo lo que prometo? Aquí existe coincidencia con Fernando Castillo, quien hace referencia a una suerte de cultura del incumplimiento en las mesas de diálogo, en donde se generan múltiples acuerdos para dar por cerrado el conflicto, pero sin capacidad efectiva para cumplirlos «(...) terminan firmando un acta para cumplir con el acta anterior», según indicó en entrevista hecha para la presente investigación.

En ocasiones estos incumplimientos exacerbaban la frustración de la población frente a las brechas sociales y económicas y sus necesidades básicas insatisfechas: «La empresa ha venido, ha ofrecido darme puestos de trabajo, pero como no le da puestos de trabajo a toda la comunidad, yo hago una protesta. La empresa ha ofrecido mejorar el camino, pero como no lo hace bien porque la empresa ha llegado a un convenio con el ministerio, pero el ministerio no lo hace entonces

²⁹ <https://www.gob.pe/11071-presidencia-del-consejo-de-ministros-secretaria-de-gestion-social-y-dialogo>

mucho se demora, yo protesto» (entrevista del grupo de investigación a Miguel Inchaústegui).

«Por encima de todo, y muy grande, debemos reconocer la ausencia del Estado, las carencias económicas, las sentidas demandas de la población por servicios e infraestructura pública. En buena fuente es un caldo de cultivo (...)» (entrevista del grupo de investigación a Eddy Ormeño).

«(...) para llegar a un conflicto has tenido que haber pasado diversas etapas (...) no amanece un conflicto mañana, hay discusiones y cuando no se atienden van al conflicto. Por lo general, la gran mayoría, son de convivencia; es decir, tú estás acá y yo no recibo ningún beneficio de la unidad minera, pero yo doy canon. Sí pues, le darás al delincuente» (entrevista del grupo de investigación a Fernando Castillo).

«En algunos casos, las comunidades reclamaban brechas sociales significativas que no habían sido atendidas y se establecían las mesas de diálogo, de desarrollo (...) que muchas veces incumplen sus acuerdos, pero otras tantas sí los cumplen. Entonces, por ejemplo, el Plan de Cierre de Brechas si se llegase a cumplir al 100% realmente sería muy beneficioso (...) Si no hubiese tantos reclamos tres o cuatro años atrás, nunca se hubiera aprobado un Plan de Cierre de Brechas para Loreto» (entrevista del grupo de investigación a Janinne Delgado).

Variable 5: Contaminación de recursos naturales o percepción de una potencial contaminación

Hace referencia a que el cuidado ambiental es uno de los principales focos “gatilladores” de conflictos en actividades mineras, pudiendo complejizar su gestión y resolución. Es importante señalar que se incluyen tanto los casos donde es tangible la contaminación, ya sea por una sanción ambiental como por evidencias explícitas, como aquellos en donde existe el temor de una potencial contaminación. Para Fernando Castillo, la percepción es una fuente de conflicto y menciona que grandes proyectos mineros se encuentran paralizados por esta razón, como Tía María y Conga, que no han sido desarrollados, pero una parte involucrada percibe un eventual daño ambiental.

Capítulo V. Resultados de la investigación

1. Resultados cuantitativos

Resultado 1: Probabilidad de resolución de los conflictos

De acuerdo con los datos analizados en nuestro estudio, se ha resuelto que la ocurrencia de las variables independientes, por separado, no está asociada a la probabilidad de resolución del conflicto en mayor o menor medida. Tal como lo indica la Tabla 5, ninguna de las cinco variables independientes analizadas bajo la regresión logística fue estadísticamente significativa para determinar la probabilidad de resolución de los conflictos sociales en ámbitos mineros.

De igual manera sucede al combinar las variables independientes entre ellas. Tampoco se logra obtener un resultado estadísticamente significativo que prediga la probabilidad de resolución del conflicto.

Tabla 5. Regresiones logísticas sobre la probabilidad de resolución de los conflictos sociales

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Participación de <i>brokers</i>	-0,0792	-0,0797	-0,0735	-0,0746	-0,0273
	(0,1104)	(0,1096)	(0,1035)	(0,1035)	(0,1072)
Espacios de diálogo	0,0302	0,0316	0,0484	0,0474	0,0518
	(0,0885)	(0,0859)	(0,0903)	(0,0881)	(0,0856)
Criminalización de la protesta o violencia	-0,0778		-0,0688	-0,0707	-0,0948
	(0,0785)		(0,0790)	(0,0801)	(0,0868)
Incumplimiento de compromisos	-0,0038			0,0098	-0,0066
	(0,1158)			(0,1130)	(0,1116)
Contaminación ambiental	-0,1442				-0,1360
	(0,0886)				(0,0951)
N° de casos	107	108	107	107	106

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Todas las regresiones logísticas tienen como variable dependiente el estado de resolución del conflicto. En particular, toma el valor de uno si el conflicto se resuelve, y cero de otro modo. La primera columna presenta cinco regresiones logísticas univariadas donde las variables explicativas están detalladas en el nombre de las filas. Desde la segunda columna en adelante se añaden una a una las variables explicativas, es decir, regresiones logísticas multivariadas. Se reportan los efectos marginales, y sus respectivos errores estándar clusterizados a nivel

departamental entre paréntesis. Ningún coeficiente es estadísticamente significativo.

Resultado 2: Duración de los conflictos sociales, según variables explicativas

Las siguientes regresiones indican que la variable “criminalización de la protesta/violencia” está asociada con una duración mayor del conflicto de 17 meses. De igual manera sucede cuando esta variable independiente actúa de manera conjunta con la “participación de *brokers*” e “incumplimiento de compromisos”, tal como se puede evidenciar en las columnas (3) y (4).

Tabla 6. Regresiones sobre la duración de los conflictos sociales

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Participación de <i>brokers</i>	6,848	6,838	3,242	3,283	3,788
	(8,2460)	(8,3440)	(7,3880)	(7,9080)	(8,1460)
Espacios de diálogo	-0,813	-0,706	-2,311	-2,269	-2,374
	(8,3080)	(8,4700)	(7,9750)	(8,0420)	(8,1660)
Criminalización de la protesta o violencia	16,65*		16,19*	16,23*	15,75
	(7,7060)		(7,1440)	(7,2770)	(7,5170)
Incumplimiento de compromisos	2,507			-0,343	-0,637
	(7,0800)			(7,4810)	(7,7130)
Contaminación ambiental	-0,1120				-0,4590
	(6,7780)				(7,7180)
N° de casos	112	113	112	112	111

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Cabe indicar que el nivel de confianza para este resultado es de 90 %.

La Tabla 7 incluye regresiones con efectos fijos por departamentos. El resultado varía respecto a la Tabla 6, y no encuentra una relación estadísticamente significativa de la variable independiente “criminalización de la protesta” con el tiempo de duración del conflicto social.

A través de este ejercicio adicional se comprobó que la variable “criminalización de la protesta” no resulta un factor significativo para la duración del conflicto.

Tabla 7. Regresiones sobre la duración de los conflictos sociales, incluyendo efectos fijos por departamento

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Participación de <i>brokers</i>	4,639	5,108	1,689	1,502	1,217
	(9,6310)	(9,7100)	(9,0650)	(9,4890)	(9,7200)
Espacios de diálogo	6,749	7,108	5,214	5,04	5,116
	(8,2240)	(8,3900)	(7,7200)	(8,0290)	(8,3260)
Criminalización de la protesta o violencia	13,7		12,49	12,39	12,32
	(8,3090)		(7,9840)	(8,1390)	(8,4530)
Incumplimiento de compromisos	3,985			1,015	1,154
	(7,3980)			(7,6880)	(7,9380)
Contaminación ambiental	2,9250				2,0480
	(8,5070)				(9,3370)
N° de casos	112	113	112	112	111

Fuente: Elaboración propia, 2022.

En general, la ocurrencia de las cinco variables independientes no afecta la duración del conflicto, ya sea de manera univariada o multivariadas.

Resultado 3: Duración de los conflictos sociales resueltos, según variables explicativas

En la Tabla 8 se restringió el análisis a los conflictos resueltos. Todas las regresiones tienen como variable dependiente la duración del conflicto social.

La primera columna presenta tres regresiones univariadas donde las variables explicativas están detalladas en el nombre de las filas. Las columnas de la segunda a la cuarta consideran dos variables y su interacción, mientras que la quinta considera tres variables y sus interacciones. Se reportan errores estándar clusterizados a nivel departamental entre paréntesis.

Tabla 8. Duración de los conflictos sociales resueltos, según variables explicativas

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Espacios de diálogo	11,79	25,47**	10,24		23,35
	(11,78)	(11,54)	(12,36)		(13,87)
Participación de <i>brokers</i>	-3,08	22,47		6,23	28
	(9,05)	(21,13)		(10,16)	(20,64)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Criminalización de la protesta o violencia	16,95		40,42***	31,63**	49,75***
	(13,90)		(8,55)	(13,27)	(6,44)
Diág x Brok		-37,57			-37,17
		(29,16)			(28,77)
Diág x Crim			-29,16*		-29,35
			(14,89)		(16,99)
Brok x Crim				-32,92	-16,66
				(24,94)	(25,36)
Nº de casos	42	42	42	42	42

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Como resultado de las regresiones de la tabla anterior se identificó que cada una de las variables explicativas por sí sola no tienen injerencia en la duración de los conflictos sociales.

No obstante, en los casos en los que hay “espacios de diálogo” cuando controlamos la variable “Participación de *brokers*”, el conflicto está asociado con una duración de 25 meses más.

Asimismo, en aquellos casos en los que consideramos ambas variables explicativas: “espacios de diálogo” y “criminalización de la protesta o violencia” está asociada a una duración del conflicto 29 meses menor.

De otro lado, la regresión indica que la presencia de “criminalización de la protesta” cuando controlamos la variable “Participación de *brokers*”, el conflicto está asociado con una duración de 40 meses mayor. A un nivel de confianza de 99 %.

Resultado 4: Predicción de resolución de conflictos

Con la finalidad de presentar una predicción de posibilidad de resolución de conflictos, empleando estrictamente la muestra de nuestra investigación, se emplea la matriz de confusión. Esta herramienta consiste en realizar una regresión para encontrar la probabilidad de que un conflicto se resuelva. Para ello, se emplean los coeficientes marginales de las cinco variables explicativas previamente desarrolladas y verificar si son útiles para tal fin. Esto permite validar si el modelo empleado permite predecir la efectiva resolución o no de los conflictos observados.

La muestra de la investigación se ha dividido aleatoriamente en dos partes, asignando 1 para conflictos resueltos y 0 para no resueltos. El 70 % se ha utilizado para estimar un modelo logit con las cinco variables explicativas previamente desarrolladas. Y este modelo ha sido impuesto en el 30 % restante prediciendo la probabilidad de resolución de conflicto de cada una de estas observaciones, empleando los resultados reales.

Si dicha probabilidad excede el 50 % se considera como resuelto. Luego se ha contrastado la predicción con la realidad observada en esta matriz de Confusión, fallando en el 37,5 % de las observaciones. No obstante, el modelo ha permitido predecir correctamente hasta 84 % de los conflictos sociales que no se resolvieron, empleando las cinco variables explicativas.

Tabla 9. Matriz de Confusión

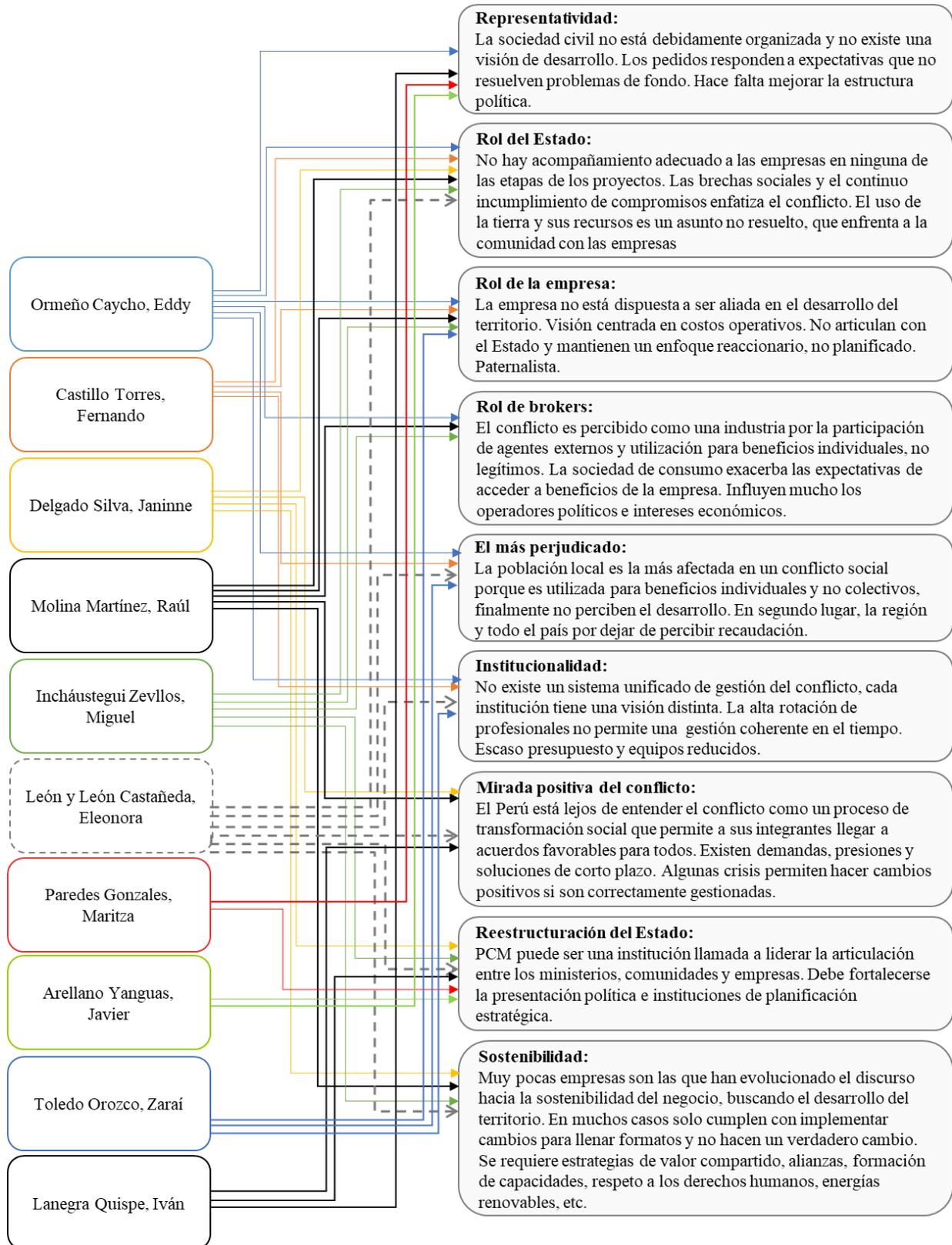
		Observado	
		Resuelto	No Resuelto
Predicho	Resuelto	16	9
		0,8421	0,6923
	No Resuelto	3	4
		0,1579	0,3077

Fuente: Elaboración propia, 2022.

2. Resultados cualitativos

Los resultados que se exponen a continuación son producto de la sistematización realizada en base a las entrevistas semiestructuradas realizadas a especialistas en la materia, profesionales que han participado en la gestión y resolución de conflictos sociales en ámbitos mineros, tanto desde el Estado como desde el sector privado.

Gráfico 5. Resumen de entrevistas a especialistas



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Resultado 5: Estrategia y enfoque de gestión orientado a la sostenibilidad

Los especialistas coincidieron en manifestar la necesidad de reevaluar el enfoque de gestión con el que abordan los conflictos las instituciones del Estado y las empresas mineras. Para Raúl Molina está claro que, para resolver un conflicto, uno de los dos actores, sino son ambos, deben estar dispuestos a trabajar conscientemente sobre el desarrollo del territorio en lugar de entramparse en un escenario de conflicto interminable, «las empresas no están totalmente dispuestas de ser aliadas del desarrollo del territorio donde operan. En general, tienen políticas para compartir determinados recursos con las comunidades, pero se expresan en proyectos sueltos, en subsidios, en política de proveedores (...) son herramientas que se utilizan en sí mismas (...) pero eso es insuficiente en una época en donde la sociedad de consumo exagera las expectativas de las comunidades y las poblaciones por acceder a mayores ingresos, a la mayor renta de la actividad que convive con ellos. Las comunidades hoy día no son las comunidades de hace 20 o 30 años (...) los que llevan la voz cantante son generaciones que han tenido mucho contacto con mundos fuera de la comunidad y tienen expectativas de progreso o ingresos mucho mayores que las que tenían sus padres o abuelos (...) Falta, para lograr valor compartido, que es el nuevo discurso, una mucho mayor voluntad de las empresas de ser aliadas de los territorios donde operan. Y ahí no solamente tiene que ver con inversión sino con estrategia», según indicó en entrevista hecha para la presente investigación.

De igual forma, Janinne Delgado y Miguel Incháustegui comparten esta perspectiva en la que se debería apuntar hacia la sostenibilidad a la operación. Para Incháustegui, la construcción de una relación de confianza y de creación de desarrollo es la licencia social «no hay industria en el mundo que no incorpore la sostenibilidad porque si no, no tendría futuro (...) las mineras están trabajando fuerte en que la operación sea sostenible (...) energías renovables, recircular el agua, manejar correctamente los temas ambientales», según indicó en entrevista hecha para la presente investigación.

Asimismo, Delgado, quien considera que hay un avance positivo hacia la creación de valor compartido en el entorno de la industria extractiva, mencionó que «gracias a la agenda 2030, a los objetivos de desarrollo sostenible, por lo menos ahora por un tema de imagen, de credibilidad, de relacionamiento, tratan de tener sus programas de relacionamiento social alineados a los ODS y eso ya es un gran avance», según indicó en entrevista hecha para la presente investigación.

Sin embargo, esta preocupación no llega a ser aterrizada y visible para la comunidad. De hecho, Eddy Ormeño atribuye esta brecha a que las empresas ejecutan ciertas acciones de sostenibilidad

solo como un formalismo y no como parte de su propósito, «hay excelentes reportes de sustentabilidad, pero en la parte operativa está muy lejos de lo que dice la parte formal», según indicó en entrevista hecha para la presente investigación. Para Arellano, muchas veces las empresas se han acostumbrado a los conflictos de baja intensidad, ya que si no escalan desde el punto de reputacional no es un gran problema: “las empresas han aprendido a convivir en esta situación y no les impide operar. Muchas de las empresas multinacionales trabajan bajo un umbral, en donde no les es importante en cuanto no impacte en su reputación a nivel de inversionistas o contexto internacional; si el conflicto no impide la operación, para ellos es manejable”.

En todos los casos, la estrategia de relaciones comunitarias no es reactiva ni un servicio de inteligencia. Por el contrario, es un proceso de largo aliento que procura cerrar brechas sociales y generar desarrollo, aunque ésta no sea una responsabilidad del sector privado. Pero resulta conveniente y estratégico para la sostenibilidad del negocio, la industria y el entorno.

Resultado 6: Institucionalidad para el abordaje de los conflictos

Un componente no visible, pero determinante para la resolución de los conflictos sociales es un adecuado enfoque de gestión, el cual atienda de manera articulada (entre ministerios y Gobiernos locales) los conflictos. Para ello es clave que las instituciones del Estado encargadas de gestionar los conflictos cuenten con una visión clara del desarrollo territorial, la defensa de la inversión minera y herramientas para la protección de recursos naturales y derechos humanos.

Eleonora León y León hizo énfasis en la importancia de los procesos de comunicación permanentes entre el Gobierno, las comunidades y las empresas; donde la empatía es un valor fundamental del proceso.

Asimismo, los especialistas con experiencia en gestión desde el Estado señalaron a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como la institución llamada a articular los procesos de gestión de conflictos, homologando criterios, sincronizando intereses y contribuyendo a una visión de país única. Actualmente, cada institución pública actúa de acuerdo a sus intereses, con una visión a corto plazo que presenta resultados, pero comprometen el desarrollo futuro. Javier Arellano y Maritza Paredes coincidieron en que la falta de representación política y confianza de la población hacia las autoridades locales, regionales y nacionales complejiza esta relación, con lo que en muchos casos el conflicto surge como herramienta de representación propia de la población.

La alta rotación de profesionales es otro factor que impide construir una visión a largo plazo y conjunta en el Estado.

Resultado 7: Roles de los actores y el conflicto como una industria

Los especialistas coincidieron en la utilización del conflicto para el logro de objetivos individuales, lo que somete aún más la visión colectiva de desarrollo. Principalmente, protagonizado por operadores políticos y motivado por intereses económicos. La materialización del conflicto resumida a recaudación económica es uno de los peores daños ocasionados en los últimos años, ya que las empresas han reducido toda mirada estratégica de gestión al financiamiento de intereses, disfrazados de solución para la comunidad. Y por parte de la comunidad, aun recibiendo beneficios económicos estos no son traducidos en desarrollo porque beneficia a unos pocos.

Tanto el rol de las empresas, como de la comunidad y las instituciones del Estado se han visto distorsionadas por la dinámica de presión en la búsqueda de resultados inmediatos. Se ha sacrificado la visión de desarrollo del territorio y con ella todos los actores asumen roles desarticulados. Javier Arellano resalta que en Perú las dinámicas están acrecentadas debido a la falta de capacidad del Estado frente a las necesidades de las zonas mineras y “un claro ejemplo es Antamina y el canon, que no ha rendido sus frutos, en donde uno percibe el tamaño de la empresa y la situación de la población, siendo palpable la sensación de un conflicto y además el Estado no interviene y las empresas no se fían del rol del Estado”.

Capítulo VI. Gestión de arreglos institucionales

En este capítulo se muestran las recomendaciones pertinentes orientadas a abordar la situación de los conflictos sociales en cuanto a la identificación de variables durante la evolución de estos. Estas recomendaciones están relacionadas a institucionalidad para la gestión de conflictos sociales y un enfoque orientado a la sostenibilidad.

Los resultados de la presente investigación confirman la complejidad de los conflictos sociales y la dificultad de encontrar un patrón preciso que permite predecir los conflictos sociales. Sin embargo, se han podido destacar variables desprendidas de los componentes estructurales que se encuentran presentes en muchos de estos conflictos, lo que ha permitido centrar las recomendaciones en dos aspectos importantes. De esta forma, nuestra propuesta aporta al entendimiento de los conflictos sociales y su análisis en un mayor espectro de los que se realiza con anterioridad.

A. Escuela de formación de cuadros técnicos

Para atender la formación de cuadros técnicos con perfiles adecuados y con experiencia en la gestión pública y en las zonas donde se desarrollan los proyectos mineros, así como incrementar el número de recursos humanos, se puede generar una Escuela de Gestores Sociales, como existe para otras entidades³⁰.

Este espacio también podrá concertar a los gestores sociales de la PCM, MINEM, Defensoría del Pueblo, Gobiernos locales, provinciales y regionales, MININTER, PNP, otros actores estatales.

Sustento

La demanda pública respecto a una resolución rápida de los conflictos sociales, en particular aquellos altamente mediáticos, exige una alta eficiencia a los altos funcionarios públicos. Como se ha visto, la duración de los conflictos presenta una significancia alta en aquellos conflictos que presentan espacios de diálogo y acciones de violencia o criminalización de protesta. En algunos casos, estas variables están fuera del control de estos altos funcionarios. Sin embargo, la alta presión ciudadana y mediática genera una alta rotación de estos. Eddy Ormeño menciona que, en el cargo de secretarios de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, los profesionales tienen periodos de trabajo de dos meses y medio. Es un ciclo de trabajo ineficiente porque no se pueden realizar cambios estructurales ni implementar una política pública en ese periodo de tiempo.

³⁰ Por ejemplo, la Contraloría tiene una Escuela Nacional de Control con una plataforma de cursos, programas y capacitaciones.

Fernando Castillo menciona en entrevista con el grupo de investigación que los recursos humanos forman parte de los aspectos “estructurantes” en la gestión del conflicto, y que un número reducido afecta esta gestión: «Dentro del Estado hay dos unidades que han sido las más fuertes: la PCM con la unidad de diálogo y la oficina de gestión social del MINEM. Luego, todos los ministerios tienen una oficina de gestión social, 8 a 10 personas para cumplir con su rol puntual en relación a sus competencias. En el MINEM llegué a tener 80 personas, 60 en el interior en el Perú y 20 aquí. ¿Qué es lo que hay ahora en la oficina? Ahora hay 30 y tantas. No es posible que manejen un país con más de 80 casos en simultáneo...no solo ven minería sino otros sectores (energía, hidrocarburos), es un mundo que no se puede manejar con 30 o 32 personas». Así como una gestión descentralizada: «la conflictividad muy pocas veces aparece de improviso. La gestión del conflicto requiere profesionales que están al interior del país y no solo de Lima y de gabinete».

B. Generar política pública de articulación institucional

Junto a lo anterior, se deberá desarrollar una política pública nacional e integral de gestión de conflicto social que permita la coordinación interinstitucional con procedimientos y recursos específicos. Incluso, generando una nueva estructura de planificación estratégica y poniendo énfasis en la representación de los partidos y funcionarios políticos.

Sustento

Aunque la Presidencia de Consejo de Ministros lidera la gestión de los conflictos sociales, intervienen otras instituciones, que se traducen en funcionarios, especialistas procedimientos específicos, recursos, entre otros aspectos sectoriales. Este espacio multiactor puede entorpecer el proceso si no existe coordinación entre las entidades.

Jannine Delgado considera que no hay articulación y que cada entidad realiza acciones reactivas desde sus propias funciones. Así lo manifestó en su entrevista. Es necesario un sistema integrador: «yo lo que creo es que no tenemos un adecuado sistema de prevención y gestión de conflictos. Es totalmente desarticulado lo que se tiene. La PCM coordina, por un lado, el ministerio por otro, la defensoría se mete por otro lado. Cada quien tiene sus propios canales y no hay un canal articulador de todo y ni siquiera conversan entre ellos (...) yo creo que lo importante es crear un sistema de prevención y gestión de conflictos (...) con representantes articuladores y para esto tienen que ser representantes de cierto nivel (...) y este sistema tiene que estar presente en la zona, no para cuando estalle el conflicto sino desde antes». Además de la coordinación, se debe incorporar a otros actores secundarios con mayor protagonismo, a fin de que actúen activamente con una guía socio-política, que evite excesos en el uso de la fuerza: «En términos de gobernanza, de la gestión

social en el Estado, me parece bien que haya una cabeza como la PCM, porque es la antesala de las decisiones políticas, pero también es necesario que los ministerios se involucren porque claramente es un tema transectorial (...) por un tema tienes eso y por otra coordinación con fuerzas del orden, MININTER sobre todo. Entonces ahí la PCM juega un rol bien importante, de hacer dialogar en los dos lados de la balanza: el diálogo y la presión del imperio de la ley; eso no es fácil. Solo la policía no podría tomar esas decisiones porque se excede y la embarra, solo los sectores no pueden tomar esas decisiones si es que no hay consciencia de la población que cuando trasgreden ciertos valores tiene que entrar la fuerza del orden. Ese equilibrio que tiene una alta dosis de análisis político-social lo tiene que hacer una entidad tipo PCM (...) la policía nacional maneja mucha información, pero tiene que estar orientada por un civil (...) entonces yo tenía mucho trabajo con el viceministerio de orden interno, y los generales de la policía que han compartido conmigo saben perfectamente que no podían dar un paso sin que tuvieran autorización política mía (...) es muy sensible, no puedes dejarlo en manos de personal armado».

Por otro lado, el politólogo Iván Lanegra Quispe argumentó en entrevista para la presente investigación que la gestión del conflicto inicia desde la etapa de planificación de los proyectos de desarrollo o inversiones, el cual sería ideal que esté liderado por un ministerio de planificación. En este entendido, las herramientas de gestión social y ambiental no estarían limitadas a un marco mínimo legal, sino que se abordaría estratégicamente una visión territorial.

Para Maritza Paredes, las estructuras han sido más un obstáculo para el logro de resultados por parte de la movilización social que ha resuelto sus limitaciones de recursos. Ahí el principal problema tiene que ver con la debilidad de los partidos políticos y la debilidad de representación política en el Perú.

C. Sobre la situación legal de la propiedad del suelo, subsuelo y aprovechamiento de los recursos naturales mineros.

Adecuación y/o mejora de la legislación de la propiedad de las tierras de explotación minera a una comprensión colaborativa y participativa en contraposición a un modelo de beneficios indirectos.

Sustento

Según la legislación peruana, la propiedad del subsuelo es un derecho diferente a la propiedad del suelo, siendo que el propietario de la superficie no es propietario del subsuelo y los recursos naturales disponibles (que eventualmente pudiera ser una riqueza natural, minerales, petróleo o gas). Por un lado, la Constitución Política del Perú en el artículo 66° destaca que “Los recursos

naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”, mientras que el Código Civil Peruano menciona que “La propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales”.

Si bien existe un sistema compensatorio indirecto que se desprende de la Ley N.º 28258, conocida también como la Ley de Regalías en donde se transfiere recursos económicos a los Gobiernos Regionales, Locales y Universidades; entendiéndose que de esta forma se compensa a las áreas de influencia de la actividad minera. Las comunidades de influencia directa por un lado, forman parte como un actor adicional en donde los principales negociantes son el Estado peruano y las empresas; por el otro, no forman parte de un beneficio directo sostenible. Este escenario ha propiciado que, según se ha evidenciado en la presente investigación, las comunidades hayan sido llevadas a un segundo plano.

La mejora hacia un sistema normativo que acerque a los beneficiarios directos es de suma importancia para satisfacer las expectativas de las comunidades de afectación directa, siendo un enfoque más integral sobre la propiedad privada. Existen ya iniciativas en este aspecto, como la mejora en los procesos de servidumbre, en donde exista un proceso más viable, ya que en la práctica se prefiere comprar el predio del propietario, en contraposición a un procedimiento administrativo de servidumbre que puede llegar a ser más complejo, pero más beneficioso en el largo plazo.

D. Enfoque de sostenibilidad en los proyectos mineros.

Es necesario contar con un enfoque más integral de sostenibilidad en los proyectos mineros, pasando de una visión asistencialista a una de mayor valor compartido.

Sustento

Se ha evidenciado en la presente investigación la falta de un trabajo consensuado entre empresa, Estado y comunidad. Como menciona Raúl Molina en la entrevista con el grupo de investigación, el enfoque de las empresas se basan en «proyectos sueltos, subsidios, política de proveedores», y como resalta Eddy Ormeño en su entrevista, «existen excelentes reportes de sostenibilidad, pero la parte operativa está lejos de lo que dice la parte formal». Este enfoque no llega a contemplar todas las expectativas y como consecuencia, exacerba las protestas de la población.

Considerando este escenario, La Agenda 2030 y los Objetivos del desarrollo Sostenible (ODS)

constituyen una herramienta importante en para incorporar el enfoque de sostenibilidad para el sector minero del Perú, como menciona en su entrevista Jannine Delgado, quien considera que ya existe un avance en donde las empresas están orientando sus programas de relacionamiento y responsabilidad social alineados a estos objetivos.

Existen iniciativas respecto a cómo la minería en el Perú puede tener un enfoque más sostenible en sus operaciones y alineadas a los ODS. Por ejemplo, para el proyecto de “Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos” de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) presenta dos documentos cuyo objetivo es reflexionar cómo la minería puede ser un catalizador para la promoción de las buenas políticas públicas para el alcance de los ODS (*La minería como motor de desarrollo económico para el cumplimiento de los ODS* de Omar Narrea, Universidad del Pacífico; y *¿Contra el reloj?, la contribución de la minería al desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODS* de Isabel Hurtado y Marina Irigoyen).

Finalmente, es importante considerar las iniciativas internacionales respecto al enfoque de sostenibilidad alineado a los ODS, siendo que una de las más importantes es el *Responsible Mining Foundation* quien «apoya el principio de que las cadenas de valor de extracción responsable deben ser benéficas para las economías, mejorar la vida de las poblaciones y respetar el medio ambiente de los países productores, además de permitir que las empresas se beneficien de manera justa y viable» (Responsible Mining Foundation 2020: 2) . El enfoque de sostenibilidad en el sector minero representa un avance positivo respecto a las políticas actuales de relacionamiento, las cuales son focalizadas y no han conllevado a un mejoramiento de la calidad de vida de las zonas de influencia.

Conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones de la investigación, considerando los resultados de los análisis cuantitativo y cualitativo expuestos anteriormente:

En referencia a la gestión de conflictos sociales mineros:

- De acuerdo con el análisis cuantitativo, solo en aquellos casos de conflictos resueltos, se obtuvo que la relación entre la presencia de “espacios de diálogo” y “criminalización de la protesta o violencia” en un conflicto reduce su duración en 29 meses. Eso explica, de cierta forma, que la radicalización de las protestas por parte de las comunidades campesinas, posiblemente asesoradas por *brokers*, no solo emplee los recursos simbólicos sino también la fuerza y violencia contra personas e infraestructura. Esto tendría como objetivo llamar la atención de las instituciones estatales para su intervención en la gestión del conflicto y tener una herramienta de presión y negociación con la empresa minera que brinde resultados a corto plazo.
- El análisis cuantitativo nos arrojó como resultado general que no es posible determinar la significancia absoluta en función de la resolución de conflictos o el tiempo de duración considerando únicamente como variables explicativas componentes estructurales. Para obtener resultados con mayor precisión es necesario realizar un análisis con variables explicativas más a detalle y/o considerar complementar con un análisis mixto, tal como se hizo en el presente estudio.
- El conflicto es un proceso de transformación social, siendo correctamente orientado puede producir beneficios a todas las partes. Esto ocurriría siempre que haya una sólida institucionalidad con capacidad de articular y construir una visión sostenible a futuro. Además, se debe entender el conflicto no como un enfrentamiento que tiene como solución un pliego de reclamos, sino como un proceso continuo de comunicación, una característica natural de los seres humanos, en donde la empatía es un elemento clave en la relación intercultural.

En referencia al rol del Estado:

- Actualmente, la base de datos más completa referente a los conflictos sociales ocurridos en el Perú es generada por la Defensoría del Pueblo, institución que tiene como enfoque principal la protección de los derechos civiles.
- No obstante, no existe institución pública con un rol de articulador, que cuente con información integrada y actualizada para una correcta toma de decisiones a nivel gubernamental. Por ejemplo, un mismo conflicto puede ser catalogado de diferentes formas

en los reportes de la Defensoría del Pueblo y en la PCM; incluso conflictos registrados en la Defensoría del Pueblo no aparecen en reportes del mismo mes en la PCM. Por lo tanto, se requiere uniformizar criterios y centralizar la data generada desde diferentes instituciones estatales.

- No existe una articulación real entre las instituciones públicas peruanas para abordar con visión estratégica la gestión de los conflictos sociales. La PCM es la institución pública llamada a liderar la articulación en la gestión de conflictos, pues es usualmente la convocada a presidir las mesas de diálogo u otros espacios de diálogo entre los titulares mineros y las comunidades campesinas. Sin embargo, desde la experiencia de especialistas en la gestión de conflictos sociales no coordina ni articula con otras entidades involucradas, tales como el Ministerio de Energía y Minas, por ejemplo. No existe un sistema de seguimiento de cumplimiento de los compromisos. Por lo tanto, se dilata la obtención y cumplimiento de acuerdos y, por lo tanto, la duración del conflicto social. Al mismo tiempo, el Perú requiere una institución de rango ministerial que regule la inversión privada, planifique y gestione las herramientas de control en el impacto social y ambiental con una visión territorial.
- Sumado a ello, la gestión pública debe identificar e incorporar adecuadamente a los *brokers* o intérpretes de las demandas de las comunidades campesina involucradas en el conflicto sociales, de tal forma que el proceso de negociación y obtención de acuerdos sea más eficiente. Ello estaría vinculado a la significancia obtenida en los casos en los que existe espacios de diálogo, participación de *brokers* y mayor duración del conflicto social. De acuerdo con las entrevistas a los expertos, los *brokers* –ahora traducidos en la figura de asesores o líderes políticos nacientes– tienden a dilatar los espacios de diálogo para obtener mayores beneficios u obtener nuevas herramientas de negociación. Una identificación y lectura temprana de todos los actores involucrados en el conflicto social permitirá conducir un proceso de negociación y obtención de acuerdos eficiente.
- La alta rotación de profesionales en la gestión pública no permite sostener procesos coherentes o cumplir compromisos asumidos en los espacios de diálogo. Considerando que el enfoque de cada profesional asignado a los conflictos sociales es subjetivo, la rotación de estos genera resetear el proceso de negociación y obtención de acuerdos. Además, en algunos casos, los nuevos ingresos no cumplen con la capacidad profesional o experiencia para una adecuada gestión del conflicto social.

En referencia al rol de las empresas:

- De acuerdo con los especialistas en la gestión de conflictos sociales, las empresas mineras no estarían comprometidas con el desarrollo del territorio de sus operaciones. Su inversión y

esfuerzos están en implementar mecanismos de estímulo momentáneos que permiten desatorar discusiones con la comunidad campesina, o implementar un sistema de inteligencia interna para tener información sobre las siguientes acciones de la comunidad campesina en contra del proyecto o la empresa. Sin embargo, ambos enfoques de la gestión privada son de corto plazo y no permiten construir una relación sostenible ni generar real desarrollo en las comunidades campesinas del área de influencia. Un claro ejemplo es la falta de espacios físicos (oficinas de atención) y simbólicos (mecanismos diversos como reuniones, participación efectiva) de diálogo transversales y sostenidos a lo largo de la operación minera. Estos suelen implementarse luego de gestarse un conflicto social.

- La visión de sostenibilidad de las empresas, que ciertamente están amparadas en estándares internacionales, no se traducen en el verdadero desarrollo del territorio. Esto se debe a que, en su mayoría, la sostenibilidad social y ambiental no es parte del propósito de las empresas mineras y simplemente ejecutan acciones para cumplir con la formalidad exigida por sus oficinas matrices o la regulación peruana. En ese sentido, se ciñen al cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales estipulados en sus instrumentos de gestión ambiental, que son sujetos de fiscalización por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), o al cumplimiento de los procedimientos corporativos y la generación de Reportes Anuales de Sostenibilidad, sin una medición real del impacto de la inversión social.
- Existe capacidad de gestión y recursos suficientes en el sector privado que pueden contribuir a mejorar capacidades en los Gobiernos locales, regionales y el nacional, a través de mecanismos de financiamiento de proyectos de gran envergadura que reduzcan directamente las principales brechas sociales: salud, educación y saneamiento. Un avance importante son los diversos proyectos ejecutados a través del sistema de Obras por Impuesto. Este mecanismo es una oportunidad para que el sector público y el sector privado trabajen de la mano para reducir la brecha de infraestructura existente en el país. Mediante este mecanismo, las empresas privadas adelantan el pago de su impuesto a la renta para financiar y ejecutar directamente proyectos de inversión pública que los Gobiernos subnacionales y las entidades del Gobierno nacional priorizan.

En referencia al rol de la sociedad civil:

- De acuerdo con las entrevistas a especialistas, las organizaciones de representación indígena y comunal están desarticuladas y cada vez son menos representativas. Han perdido una visión de futuro conjunto y eso hace más complicada la negociación entre las partes, debido principalmente a estos nuevos *brokers* o intérpretes que surgen como asesores con intereses económicos específicos, sin una agenda colectiva concreta, o empleando los instrumentos de

diálogo con otros fines, diferentes a las causas del conflicto social.

- En ese sentido, los intereses individuales predominan sobre los colectivos y principalmente son motivados por factores económicos. Las expectativas y reclamos son cada vez menos legítimas y no abordan problemáticas reales de sus comunidades. Por ello, los acuerdos cumplidos resultan insuficientes luego de un periodo de tiempo y surgen nuevas demandas coyunturales, esta vez de nuevos líderes o autoridades, en un círculo vicioso de intereses particulares.

Bibliografía

- Arellano Yanguas, J., Barclay, F., Batle, F., Dammert, J., De Echave, J., De la Puente, L., Hidalgo, A., Monge, C., Patzy, F., Sanborn, C. y Viale, C. (2020). *Gobernanza de las industrias extractivas en América Latina*. Lima: Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales.
- Arce, Moisés (2014). *La extracción de los recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Estados Unidos: Prensa de la Universidad de Pittsburgh.
- Agencia Peruana de Noticias – ANDINA (2021a). *Aporte de proveedores del sector minero al PBI del Perú puede duplicarse*. 28 de abril. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://andina.pe/agencia/noticia-aporte-proveedores-del-sector-minero-al-pbi-peru-puede-duplicarse-843217.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias – ANDINA (2021b). *PCM: se lograron más de 1,000 acuerdos producto de reuniones digitales*. 21 de julio. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://andina.pe/agencia/noticia-pcm-se-lograron-mas-1000-acuerdos-producto-reuniones-digitales-854209.aspx>
- Aronson, Perla (2008). “La visión weberiana del conflicto social”. *Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social*, pp. 107-131. Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales – UBA. Argentina.
- Arroyo. P. (2015). *Artículo de coyuntura. Los actores en los conflictos sociales y a criminalización de la protesta*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- Banco Central de Reserva del Perú – BCRP (2022). *Conflictos y Actividad Minera. Reporte de Inflación, marzo 2022*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/marzo/ri-marzo-2022-recuadro-5.pdf>
- Banco Mundial (S.f.). *Crecimiento del PIB (% anual) - Perú | Data*. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=PE&start=2014&view=map&year=2014>
- Beaumont, Martín (2016). *Gestión Social: Estrategia y Creación de Valor*. Serie de Ciencias de la Gestión # 3. Lima: PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/54214/Gesti%C3%B3n%20Social%20-%20M.%20Beaumont.pdf>
- Bebbington, Anthony (2008). “La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica”. En *Toward a vision of land in 2015: international perspectives*. Gary C. Cornia & Jim Riddel (Ed.), 237-274. Lincoln Institute.

- Bebbington, Anthony (Ed). (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Serie Minería y Sociedad. Volumen 2. Lima: EIP, CEPES.
- Best Data Analytics (S.f.). *GDP Ranking of countries in the world in 2017*. (Based on World Bank statistics). Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://bestdataanalytics.com/gdp/world-gdp-ranking-by-country-in-2017/>
- Busquets, Julio (1974). “Tres sociologías del conflicto social”. Papers. *Revista de Sociología* N° 2. pp. 9-41.
- Caballero, Víctor (2009). *Los conflictos sociales y socio – ambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural*. Ponencia SEPIA XIII, Cusco 10 al 13 de agosto 2009.
- Caballero, Víctor (2008). “El rayo que no cesa: conflicto y conflictividad social el 2009”. *Debate Agrario: análisis y alternativas*, July 2008, p. NA.
- Casas, Carlos (2017). Conflictos mineros y acuerdos comunitarios: identificación de mecanismos de retroalimentación. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Documento de Discusión. Febrero 2017.
- Castellares, R. y Fouche M. (2017). *Determinantes de los conflictos sociales en zonas de producción minera*. Banco Central de Reserva del Perú. Documento de Trabajo 2017-005, junio.
- Castro, Claudio y Tenorio, Alma (2010). “Modelos de clases latentes aplicados a las encuestas de percepción ciudadana: estudio de caso”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 3, Núm. 6, Jul.-Dic. 2010, pp. 187-200
- Davis, Rachel & Franks, Daniel M. (2014). “Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector.” *Corporate Social Responsibility Initiative Report* No. 66. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard Lanata, X. y Tanaka, M. (2009). *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP.
- Defensoría del Pueblo (2022). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 218. Abril de 2022*. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%BA-218-%E2%80%93-abril-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2021a). *Vigésimo Cuarto Informe Anual 2020*. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Vig%C3%A9simo-Cuarto-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-%E2%80%93-Diciembre-2020.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2021b). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 208, junio 2021*.

- <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-208-junio-2021.pdf>
- Defensoría del Pueblo (S.f.a). *Nuestra Institución. Misión de la Defensoría del Pueblo*. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/>
- Defensoría del Pueblo (S.f.b). *Paz social y prevención de conflictos*. Fecha de consulta: 06/11/2022. https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/#:~:text=El%20conflicto%20social%20es%20un,que%20podr%C3%ADa%20derivar%20en%20violencia.
- Defensoría del Pueblo (S.f.c). *Reportes de conflictos sociales*. Fecha de consulta: 06/11/2022. https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (S.f.). *Principales Indicadores Macroeconómicos*. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>
- Ministerio de Educación – Minedu (2006). *La democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*. PNUD. Marzo. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/421/238.%20La%20democracia%20en%20el%20Per%C3%BA%20Proceso%20hist%C3%B3rico%20y%20agenda%20pendiente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC (2021). *Las rutas del diálogo y la gestión social. Experiencias y lecciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2025662/Las%20Rutas%20del%20Di%C3%A1logo%20y%20la%20Gesti%C3%B3n%20Social%20-MTC.pdf.pdf?v=1626965883>
- Monroy, Lucía (2011). *Análisis de clases latentes Una técnica para detectar heterogeneidad en poblaciones*. México: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior. México
- Morrison, Emory (2011). What matters for excellence in PhD Programs? *The Journal of Higher Education*, Volume 82, Number 5, Septiembre, pp. 535-563.
- Muñoz-Nájjar, Mónica y Zhang Hongrui. *Medios, oportunidades y gestión: la duración de los conflictos mineros en el Perú*. Economía y Sociedad 79, CIES, marzo 2012.
- Palomino Bonilla, Miguel, Pérez Malca, Patricia, Castillo Vera, Paula y Ortiz Chávez, Piero (2015). *El costo económico de la no ejecución de los proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- Paredes, Maritza (2019). *Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la*

- Negociación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Paredes Maritza (2022). *Una industria, diferentes conflictos: una tipología de la movilización minera*. Chile: Fondecyt Project
- Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (S.f.). *Secretaría de Gestión Social y Diálogo*.
<https://www.gob.pe/11071-presidencia-del-consejo-de-ministros-secretaria-de-gestion-social-y-dialogo>
- Responsible Mining Foundation (2020). *La minería y los ODS: Actualización de la situación en 2020*. Fecha de consulta: 06/11/2022.
<https://www.responsibleminingfoundation.org/es/mining-and-the-sdgs/>
- RPP (2013). “Entrevista a Anthony Bebbington. Relación entre industrias extractivas y conflictos sociales”. [YouTube]. *RPP*. Fecha de consulta: 06/11/2022.
https://www.youtube.com/watch?v=xsXQckS4_YI
- Salcedo, Carlo Magno (2003). “El derecho constitucional de reunión y protesta social”. *Gaceta Constitucional* N° 19, UNMSM. Fecha de consulta: 06/11/2022.
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/156/2003/01/722.pdf>
- Secretaría de Gestión Social y Diálogo – SGSD (S.f.). *El Abc de la SGSD*. PCM.
<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/ABC-de-la-SGSD.pdf>
- Simmel, G. (1977). *Sociología: Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid: Revista de Occidente.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tejerina, B. (1991). “Las teorías sociológicas del conflicto social. Algunas dimensiones analíticas a partir de K. Marx y G. Simmel”. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 55, pp. 47-63.
- Torres, J. (2013). “Entrevista a Anthony Bebbington. Los conflictos sociales pueden cambiar las reglas de juego”. [YouTube]. *El Arriero*. Portal de Noticias “La Mula”. Fecha de consulta: 06/11/2022. <https://www.youtube.com/watch?v=zoBnlqMdRt4>
- Watkins, G., Mueller, S., Meller, H., Ramírez, M., Serebrisky, T. y Georgoulas, A. (2017). *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexos

Anexo 1. Líneas de actuación de la Defensoría del Pueblo

Supervisión preventiva
- Pedidos de acceso a la información
- Visitas de inspección
- Entrevistas con actores, reuniones
- Alertas tempranas
- Amicus Curiae
Intermediación
- Interposiciones de buenos oficios
- Participaciones de mesas de diálogo
Acciones humanitarias
- Atenciones de heridos
- Verificación de fallecidos
Acciones de defensa legal
- Verificaciones de la situación de los detenidos
- Supervisiones de la función policial, fiscal y judicial.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2021).

Anexo 2. Ficha de entrevistas semiestructuradas

1. ¿Considera que en el Perú se concibe el conflicto como un proceso de transformación social o como un enfrentamiento entre las partes que no permite un desarrollo para ambas partes?
2. ¿Qué elementos en todo el proceso de gestión de conflictos son fundamentales para la sostenibilidad de sus resultados? Ejemplos.
3. ¿Los actores involucrados cuentan con un sistema para la identificación, manejo y resolución de conflictos?
4. ¿Cuáles son las principales limitaciones en el abordaje y gestión de los conflictos sociales en el país? Recomendaciones.
5. De acuerdo a la investigación reciente, existen más herramientas para promover la participación ciudadana y legitimar los movimientos sociales. Sin embargo, estos espacios no son utilizados o no terminan dando los resultados esperados. ¿A qué factores podría atribuirse esta situación?
6. La gestión de las empresas mineras es crucial para la prevención o resolución del conflicto. ¿Cuáles son las herramientas con las que cuenta la empresa para acercarse a la población y si las tiene, las está aplicando de manera adecuada?
7. ¿Considera que en el Perú se concibe el conflicto social en minería como un proceso de transformación social continuo o como un enfrentamiento entre las partes que no permite un desarrollo para ambas partes?
8. Considera que el conflicto social en minería tiene reflejos sobre la estructura social peruana o es, más bien, la manifestación de acciones, voluntades o decisiones individuales y/o colectivas?
9. ¿Considera que la criminalización de la protesta es utilizada de manera sistemática por instituciones del Gobierno para contrarrestar los efectos de la movilización social?

Anexo 3. Perfiles de especialistas entrevistados

Arellano Yanguas, Javier

PhD en estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex (UK), graduado en Economía del desarrollo y desarrollo internacional por la Universidad del País Vasco y Licenciatura en Filosofía por la Universidad de Deusto (España). Fue director de la ONG ALBOAN con operación en 12 países. Desde 2013 fue director de Ética Aplicada (CEA) de la Universidad de Deusto, Bilbao (España). Desde 2014 investigador principal de ‘Ética aplicada a la realidad social’.

Castillo Torres, Fernando

Ex Director General de la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Economista con maestría en Ciencias Política con especialización en políticas públicas, gestión pública y gestión y resolución de conflictos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Amplia experiencia en los sectores de minería y agricultura en las áreas de relacionamiento comunitario, gestión, análisis, prevención y resolución de conflictos sociales y ambientales. Especialista en negociación con gobiernos regionales y locales, comunidades y empresas.

Delgado Silva, Janinne

Abogada colegiada con maestrías en Ciencia Política y Regulación en Servicios Públicos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y posee más de 20 años de experiencia profesional ocupando cargos ejecutivos de alta gerencia. Lo últimos siete años se desempeñó como gerente de hidrocarburos en la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Además, es directora de la Society of Petroleum Engineers – SPE Sección Lima y presidenta de Women in Energy (WIN). Actualmente, en enero de 2022 ha sido designada como Gerente de Asuntos Externos de Pluspetrol.

Inchaustegui Zevallos, Miguel

Abogado con un MBA y tiene 27 años de experiencia trabajando en empresas transnacionales y en el gobierno, incluyendo Gold Fields Ltd., Lumina Copper Perú, Barrick Gold Corp., Compañía Minera Volcan y el Ministerio de Energía y Minas de Perú. Sus funciones de gestión y asesoramiento han incluido la de asesor jurídico, vicepresidente de Asuntos Corporativos y Desarrollo Sostenible, secretario corporativo y viceministro y ministro de Minas de Perú.

Lanegra Quispe, Iván

Secretario general de la Asociación Civil Transparencia. Lic. en Derecho y Magister en Ciencias

Políticas (PUCP), egresó del Programa de Derecho Ambiental Internacional y Comparado del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y de la Universidad Católica de Budapest. Docente universitario, analista político, consultor externo, funcionario público y ambientalista peruano. Ha sido viceministro de Interculturalidad (2011-2013), adjunto de la Defensoría del Pueblo para asuntos indígenas y medioambientales (2008-2011 y 2014-2015) y ha trabajado en las unidades ambientales de los ministerios de Salud, de Transportes y de Vivienda, así como en el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Ha sido consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

León y León Castañeda, Eleonora

Mediadora-abogada por la Universidad de Lima, Máster en Desarrollo Organizacional por la UPC/EOI de España, Diplomada en Transformación de Conflictos Sociales por la Universidad Continental y especialista en Cambios Conversacionales de la Sociedad de Programación Neuro-lingüística. Amplia experiencia liderando equipos en consultorías para áreas de relacionamiento comunitario en el sector extractivo (minería, energía y pesca). Ha sido Jefa de Desarrollo Sostenible de Agrícola Chapi, Vicepresidenta de SASE, Coordinadora de Diálogo y Cultura de Paz del Programa de Prevención de Conflictos Sociales de la PCM, financiado por la Unión Europea (PrevCon-PCM), Ex Directora de la Oficina General de Gestión Social de MINEM, Ex Gerente de Gestión Social de Petroperú y actualmente Directora Ejecutiva de la Asociación UNACEM.

Molina Martínez, Raúl

Máster en gestión de políticas públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona (2009) y diploma en diseño de políticas regionales por el ILPES de la CEPAL (1997). Arquitecto por la Universidad Ricardo Palma (Lima, 1995). Gerente de Fortalecimiento Local y luego Asesor de la Presidencia del extinto Consejo Nacional de Descentralización (2003-2005). Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2008-2009) y asesor en las Comisiones Multisectoriales en materia de Descentralización Fiscal de los años 2010 y 2012. Jefe del Gabinete de Asesores de la PCM (nov. 2013 – feb. 2014), Asesor del Despacho Ministerial de Cultura (2017-2018) y actualmente es Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM. Fue parte del equipo profesional de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano 2012 y 2009 del PNUD. En 2011 fue consultor del Banco Mundial para la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia y antes lo fue de otras agencias de cooperación internacional como ACIDI, AECID, CAF, COSUDE, GIZ, UNFPA y USAID. Ha sido docente en

diversas universidades del país -actualmente en la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico- y publicado varios estudios y artículos sobre sus temas de especialidad.

Ormeño Caycho, Eddy

Especialista en Gestión Social y Resolución de Conflictos. Profesional en Ciencias Sociales y Educación con estudios de Maestría en Sociología por la Universidad de Quilmes (Argentina), especialización sobre Consulta Previa y Pueblos Indígenas en la UARM (Perú) y de Alcalá (España). Ex Secretario de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGSD-PCM) y Coordinador de Conflictos Sociales y Consulta Previa en el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Docente en las escuelas de Posgrado de la PUCP y UNALM y Director Nacional de Proyectos del Programa de Naciones Unidas para tratar la conflictividad en el Perú. Consultor para Perú, Bolivia y Ecuador.

Paredes Gonzales, Maritza

Profesora Principal del Departamento de Ciencias Sociales, Sección Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde también es Directora del Doctorado en Sociología. Su especialidad es la sociología política y del medio ambiente, e investiga y publica sobre conflictos y movilizaciones ambientales, y subnacionales en relación a la gobernanza de las industrias extractivas, el cambio climático, los commodities ilegales y los pueblos indígenas. Es Doctora por la Universidad de Oxford y Magister por la Universidad de Columbia.

Toledo Orozco, Zarái

Zarái Toledo Orozco es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Columbia Británica, Vancouver. Investiga sobre desarrollo del Estado andino, manejo de recursos naturales y economías informales. Ha trabajado con comunidades, sector privado y autoridades subnacionales en Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador en proyectos para la reducción de la conflictividad en grandes proyectos extractivos, así como en capacitaciones para la mejora de la minería artesanal y de pequeña escala. Ha dictado cursos sobre política latinoamericana, democracia, resolución de conflictos y relaciones internacionales. Actualmente es investigadora postdoctoral en el Center for InterAmerican Policy and Research (CIPR) de la Universidad Tulane, Nueva Orleans donde coordina el grupo de investigación sobre conflictos socioambientales y política pública Mobilización, Extractivismo y Acción Gubernamental (MEGA).

Notas biográficas

María Esperanza Gonzales Soto

Nació en la ciudad de Lima. Es licenciada y colegiada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010), con más de 12 años de experiencia en la consultoría ambiental. Ha liderado diversos estudios de línea de base socioeconómica, evaluación de impactos, análisis de riesgos, planes de manejo y mitigación social para proyectos mineros, energéticos, de hidrocarburos y de infraestructura. Ha elaborado estudios de percepciones y priorización de proyectos de inversión pública a través de la metodología Proceso de Análisis Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés). Actualmente se desempeña como especialista social senior en WSP. Ha prestado servicios en Perú, México, Ecuador, Bolivia, Rep. Dominicana y Chile.

Félix Omar Angulo Arce

Nació en Chimbote. Egresado en Gestión Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010), especialización en responsabilidad social y relaciones comunitarias por la Universidad ESAN (2011). Más de 10 años de experiencia profesional en proyectos y negocios sostenibles, experto en emprendimientos e innovación social. Desde el 2016 a la actualidad es Co-fundador y Chief Financial Officer de Sustainable Fishery Trade (SFT).

Jean Paul Hemmerling Moreno

Nació en la ciudad de Lima. Licenciado en Periodismo por la Universidad Jaime Bausate y Meza (2008), diploma en Gestión de Proyectos de Desarrollo por la Universidad ESAN (2012). Más de 10 años de experiencia gestionando programas de responsabilidad social empresarial, sostenibilidad, relaciones comunitarias y comunicaciones en compañías como Odebrecht (2011-2016), y Séché Group Perú (2018-2020), y gestionando la resolución de conflictos sociales desde el Ministerio de Energía y Minas (2021) y la minera canadiense Hudbay Perú (2022-2023).