

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN EL PERÚ

STATE INTERVENTION IN SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN PERU

Delia Muñoz Muñoz

ORCID 0000-0002-4716-3216

Instituto de Gobierno y Gestión Pública USMP

dmunozm@usmp.pe

Perú

Yan Carlo Mercado García

ORCID 000-0001-7351-6532

Instituto de Gobierno y Gestión Pública USMP

yancarlomg@gmail.com

Perú

DOI: <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2023.v41n2.02>

Recibido: 16 de noviembre de 2022.

Aceptado: 27 de enero de 2023.

SUMARIO

- Introducción.
- Materiales y métodos.
- Desarrollo y resultados.
- Conclusiones.
- Fuentes de información.

RESUMEN

El incremento de los conflictos socioambientales en el Perú genera la percepción, a nivel de la población, de una escasa intervención del Estado en el manejo de estos y que ello contribuye a que alcancen niveles de violencia. El presente estudio tiene como objetivo, determinar si la escasa e inoportuna intervención del Estado, es la que contribuyó a que los conflictos socioambientales se tornen violentos en el Perú, durante los periodos 2004 – 2020, a través de la metodología del estudio de caso, con la revisión de 189 reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo, publicados entre octubre 2004 a julio 2020, donde se evaluó el comportamiento de las entidades estatales en 99 conflictos socioambientales reportados como activos en el informe defensorial de julio del 2020. En base a la información analizada, se logró determinar, que existe, participación de entidades del Estado, en todos los conflictos socioambientales estudiados, cumpliendo diferentes roles y a través de instituciones en sus tres niveles (nacional, regional y local). El alto porcentaje de conflictos que alcanzan el nivel de violencia y otras evidencias, nos

permiten concluir que la intervención estatal se caracteriza por ser reactiva, ineficiente y con escasa coordinación entre sus diferentes instancias.

PALABRAS CLAVE

Conflictos sociales, Estado, gestión, socioambientales, violencia.

ABSTRACT

The increase in socio-environmental conflicts in Peru generates the perception, at the level of the population, of a lack of State intervention in the management of these conflicts and that this contributes to their reaching levels of violence. The objective of this study is to determine whether the scarce and untimely intervention of the State contributed to socio-environmental conflicts in Peru becoming violent, during the periods 2004 - 2020, through the methodology of the case study, with the review of 189 monthly reports of the Defensoría del Pueblo, published between October 2004 and July 2020, which evaluated the behavior of state entities in 99 socio-environmental conflicts reported as active in the Defensoría del Pueblo report of July 2020. On the basis of the information analyzed, it was possible to determine the participation of State entities in all the socio-environmental conflicts studied, fulfilling different roles and through institutions at its three levels (national, regional and local). The high percentage of conflicts that reach the level of violence and other evidence, allow us to conclude that the

state intervention is characterized by being reactive, inefficient and with little coordination between its different instances.

KEYWORDS

Social conflicts, State, socio-environmental management, violence.

INTRODUCCIÓN

En el planeta se está agudizando el impacto negativo en el medioambiente, por causas antrópicas y el cambio climático; en ese contexto el Perú no está exento de la tendencia mundial, en el incremento de los conflictos socioambientales; los que se dan no sólo por la defensa del medio ambiente, además, existen tras de ellos factores relacionados a temas económicos, sociales, culturales y políticos. Es por ello que estudiar el desempeño que el Estado peruano ha tenido al gestionar conflictos socioambientales, resulta importante no solo porque estos repercuten en actividades económicas, que son importantes para el desarrollo del país y deben de realizarse en un entorno de paz, en armonía con el medio ambiente y la población; sino que además, es necesario dar a conocer a la población sobre la responsabilidad y rol de las entidades estatales en la gestión de conflictos y a las mismas instancias del Estado proveerlas de información, para evaluar su desempeño, definir sus fortalezas y debilidades y diseñar las estrategias y normas que sean necesarias para gestionarlos de mejor forma.

Como ha ocurrido en la mayoría de los casos analizados, la intervención, en los conflictos socioambientales, por parte del Estado peruano, ha sido de manera reactiva, se ha dado cuando éstos han alcanzado la etapa de escalonamiento o crisis; además con escasa coordinación entre las diferentes instituciones que integran el Estado y que son responsables de la gestión de los mismos. Lo anteriormente mencionado se explica, según Balbuena y Ramos (2017), porque el Estado peruano está conformado por instituciones de nivel horizontal (poder ejecutivo u otros) y vertical (gobierno nacional, regional o local), que tienen miradas diferentes y contradictorias sobre cómo gestionar la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales del país.

El presente estudio, es parte del trabajo de investigación: Conflicto y violencia: intervención del Estado en los conflictos socioambientales Mercado y Muñoz (2021), que se llevó a cabo bajo la interrogante: ¿Es la escasa e inoportuna intervención del Estado peruano, la que contribuye

a que los conflictos socioambientales se tornen en violentos? y para responderla, se realizó el análisis a través del método del estudio de caso, evaluando el comportamiento de las entidades estatales peruanas, en conflictos socioambientales activos reportados por la Defensoría del Pueblo en el mes de julio del (2020)

Los problemas socioambientales, que afectan medios de subsistencia y la cultura de las comunidades, se observan antes y con mayor claridad dentro de ellas; por lo que, al no existir una oportuna intervención estatal, pueden generar choques y conflictos duraderos (Van Assche, Gruezmacher & Beunen, 2022). En ese sentido Rodríguez-Robayo et al. (2021) indican que urge el abordaje de los conflictos socioambientales con un enfoque integral y transdisciplinario, para la comprensión de sus causas y efectos, y generar propuestas de gestión territorial sostenible. Se debe de resaltar que de acuerdo a Raftopoulos (2017) el incremento de protestas violentas contra actividades extractivistas a gran escala en América Latina, genera un nuevo campo de batalla político por los derechos humanos y el medio ambiente, siendo necesario realizar investigaciones sobre la relación entre derechos humanos, extractivismo y medio ambiente.

En el caso del Perú, podemos indicar, con respecto a la participación de las entidades estatales en la gestión de los conflictos socioambientales, lo que Ugarte (2018) encontró al analizar el conflicto en torno al proyecto minero de "Tía María", y fue que los pobladores y dirigentes de la zona identifican al Estado con instancias del poder ejecutivo y la policía nacional y no con sus autoridades locales o regionales; situación que se puede explicar por la forma centralista y desarticulada con la que el Estado gestionó este conflicto. De otro lado Cahui (2017), en su estudio sobre la resolución del conflicto socioambiental de San Antón en Puno, indica que, debido a la cosmovisión andina de las autoridades, estas adoptaron una posición pacificadora en la prevención del conflicto, en lugar de las posiciones de violencia. Con respecto a la duración de los conflictos, Llerena y Nario (2017), encontraron que, el tiempo promedio en el que estos permanecen en la fase de latencia, tiene influencia con relación al tiempo que duraran.

El derecho de las personas, para realizar reuniones pacíficas, es reconocido en el artículo N° 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966). Para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020), este derecho humano fundamental, es trascendental, debido a que resguarda la autonomía de las personas

para actuar en solidaridad con otras, para presentar ideas u objetivos de manera pública y cuando es pacífica pueden generar soluciones inclusivas. Lanza (2019), indica que es el derecho a la libre manifestación esencial para el funcionamiento y existencia del sistema democrático.

Para entender el conflicto social, podemos citar a Meseguer (2018), que indica que éstos son hechos sociales, que se dan por que vivimos en sociedad y es intrínseca a ella y se genera por diferencias de ideales, intereses, u otros aspectos, que no son opuestos necesariamente, pero que, se intentan imponerse los unos a los otros, además sostiene que el conflicto y la sociedad evolucionan y alteran juntos.

Con respecto a los conflictos socioambientales; Tetreault (2021), sugiere que la expansión de las actividades extractivas ha creado condiciones que conducen a la multiplicación de estos, pero que no existe una proporción directa entre el tamaño de la actividad y el aumento de los mismos; para Bedoya (2015), no se dan necesariamente por una posición en contra de la minería, sino por falta de transparencia de los estudios de impacto ambiental. La Carta Mundial de la Naturaleza de la ONU, Nueva York 1982, en su numeral 11 literal b) establece que:

Las actividades que puedan extrañar graves peligros para la naturaleza serán precedidas por un examen a fondo y quienes promuevan esas actividades deberán demostrar que los beneficios previstos son mayores que los daños que puedan causar a la naturaleza y esas actividades no se llevarán a cabo cuando no se conozcan cabalmente sus posibles efectos perjudiciales.

Es importante subrayar que los conflictos socioambientales, no sólo se dan como consecuencia de la defensa del medio ambiente, existen también factores económicos, sociales, culturales y políticos que están detrás de su generación, que por las diferencias de interpretación o intereses incompatibles se pueden volver violentos. En ese sentido para Alfie (2015) se dan como consecuencia del crecimiento de las industrias extractivas, generando que las comunidades desarrollen estrategias, que buscan controlar la actividad minera, pudiendo llegar a impedir la ejecución de algunos proyectos, aludiendo una contrariedad con el desarrollo y afectación del medio ambiente comunal.

En lo que respecta, a la duración de los conflictos socioambientales, Llerena y Nario (2017), indican que en la literatura empírica se ha trabajado más en los determinantes de las causas, que sobre los factores que afectan o determinan la duración de éstos. Existen algunos estudios que establecen que el tiempo que

duran los conflictos mineros, depende de factores como, las causas que los originan, el tiempo que se toma en su gestión, el uso de mesas de dialogo, el nivel socioeconómico y número de actores que involucran, entre otros (Muñoz-Najar y Zhang, 2011, p.55); por lo tanto, los conflictos se resuelven cuando se eliminan las desigualdades sociales que los originan, siendo necesario conocer cómo éstas afecta a los involucrados (Bretones y Quesada, 2017, p. 3).

Se puede establecer, que no existe un consenso sobre la clasificación de las fases de los conflictos sociales, pero en general estos inician con una etapa sin violencia, que puede escalar hasta llegar una etapa violenta, pasando por una fase de diálogo. Serrano (2017), diferencia la gestión y resolución de conflictos sociales, indicando que, para su resolución, es necesario entender cómo inicia y culmina y buscar coincidencias entre los protagonistas, mientras que para la gestión es necesario reconocer la imposibilidad de resolverlo, buscando limitar sus efectos destructivos. Con respecto a los actores involucrados, Castellares y Fouché (2017), identifican tres tipos en los conflictos mineros: las empresas, (nacionales, internacionales, formales o informales); el Estado con entidades de sus tres niveles y las poblaciones de las zonas mineras que participan a través de sus gremios, comunidades y otros.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020), sobre la violencia en los conflictos sociales establece que involucra el uso de la fuerza física, que no puede ser utilizada por participantes que ejercen su derecho a una reunión “pacífica”, esta puede generar daños graves a bienes (públicos o privados), lesiones o la muerte de personas. Por otro lado, el Comité indica que no constituyen actos violentos, los empujones, interrupción del tráfico de vehículos o la paralización de actividades diarias. Por su parte Saldaña y Portocarrero (2017), indican que la violencia puede provenir de la reacción del Estado frente a las protestas, generando violencia por el uso de la fuerza y la criminalización de las mismas.

MATERIALES Y MÉTODOS

El presente estudio se realizó a través del método del estudio de caso, con el fin de determinar la existencia y tipo de intervención del Estado en los conflictos socioambientales, en tres instancias, (local, regional o nacional) y si esta es la que contribuye a que los conflictos socioambientales se tornen violentos; para ello fue necesaria la acotación de un periodo y número significativo de conflictos socioambientales. Dada la gran cantidad de conflictos que han existido desde el inicio de los reportes defensoriales y la complejidad

que significaría su seguimiento, se determinó estudiar el comportamiento de las instancias estatales, en el total de los conflictos socioambientales, reportados como activos (casos activos) por la Defensoría del Pueblo en su informe de conflictos de julio del 2020.

Se escogió el método del estudio de caso, por ser útil para analizar fenómenos sociales complejos, en escenarios cambiantes en el tiempo, pero no debe asumirse como una muestra representativa (Peña, 2009); es aplicable a la evaluación de políticas, organismos, programas, proyectos u otros. (Simons, 2013). La información se puede recoger de diferentes fuentes tanto cuantitativas o cualitativas, como archivos, entrevistas, observaciones, documentos, objetos y otros (Martínez, 2006).

En el análisis de la información se encontraron 99 casos activos a esa fecha, siendo el más antiguo el conflicto reportado como activo desde octubre del 2004; esto significó revisar y analizar la información

contenida en 189 reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo, publicados entre octubre del 2004 a julio del 2020 abarcando un periodo de 17 años, la recopilación de información para responder a los objetivos y el problema de investigación, estuvo relacionada a revisar en cada uno de los reportes la siguiente información de cada caso:

- La participación de las instancias estatales (en número y nivel) y cuál fue su rol.
- La presencia de algún mecanismo de diálogo.
- ¿Cuál fue el tiempo que pasó para que se inicie la etapa de diálogo?
- La presencia de actos de violencia (de acuerdo con la definición de la Defensoría del Pueblo).
- Qué rol y participación tuvieron las entidades estatales en los conflictos socioambientales que han alcanzado en algún momento la fase de crisis o violencia.

En la tabla 1 se puede apreciar la matriz de la *Guía del análisis documental*, construida para este fin.

Tabla 1. Guía de análisis documental

Ámbito temático	Problema de investigación	Objetivo general	Objetivos específicos	Categorías	Sub categoría	Indicadores	Instrumentos
Perú	¿Es la escasa e inoportuna intervención del Estado, la que contribuye a que los conflictos	Explicar y analizar según categoría si la escasa e inoportuna intervención del Estado, es la que contribuye a que los conflictos socioambientales se tornen violentos.	Análisis y explicar la intervención del Estado, en los conflictos socioambientales activos, informados por la Defensoría del Pueblo, 2020.	Conflictos socioambientales.	Intervención del Estado	Número de conflictos socioambientales activos en julio 2020 en los que participa alguna entidad del Estado (CSAE), con respecto al universo de 99 conflictos socioambientales activos (TCSA), expresado en porcentaje. $(CSAE) \times 100$ TCSA	Análisis documentarios de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo
			Análisis y explicar la fase de dialogo en los conflictos socioambientales activos, informados por la Defensoría del Pueblo, 2020.		Fase de diálogo	Número de meses que transcurre desde que es reportado como nuevo el conflicto socioambiental hasta que se reporta el inicio del Diálogo. Número de meses que transcurre desde que es reportado como nuevo el conflicto socioambiental hasta el 31 de julio del 2020.	
			Análisis y explicar la crisis y la violencia en los conflictos socioambientales activos, informados por la Defensoría del Pueblo, 2020.		Crisis y violencia.	Conflictos socioambientales activos, expresado en número, que tuvieron algún acto de violencia (CSAV), con respecto al universo de 99 conflictos socioambientales activos (TCSA), expresado en porcentaje. $(CSAV) \times 100$ TCSA Tipo de participación, (Actor terciario, secundario o primario), expresada en número, en los conflictos socioambientales activos en los que se dio algún acto de violencia, con relación a todos los conflictos socioambientales activos en los que se dio algún acto de violencia (CSAV), expresado en porcentaje.	
			Análisis y explicar el tiempo de demora del diálogo en los conflictos socioambientales activos, informados por la Defensoría del Pueblo, 2020.		Tiempo demora del diálogo.	Número de meses que transcurre desde que es reportado como nuevo el conflicto socioambiental en el que, en algún momento de su desarrollo existió algún acto de violencia, hasta que se reporta el inicio del Diálogo.	

Fuente y elaboración propias (2022).

DESARROLLO Y RESULTADOS

El principal objetivo del presente estudio es el de explicar y analizar según subcategorías, si la escasa e inoportuna intervención del Estado, es la que contribuye a que los conflictos socioambientales se tomen violentos en ese sentido en el desarrollo del análisis se ha podido encontrar.

Intervención del Estado

El estudio, nos muestra que, evidentemente sí hay presencia del Estado en la gestión de los conflictos socioambientales, ya que en todos los estudiados, ha existido la intervención de alguna entidad estatal; inclusive, en al rededor del 97% de ellos, la participación de estas se ha dado en cumplimiento de su mandato o función para el manejo de los mismo. Este hallazgo, es importante, ya que contradice la percepción en la ciudadanía sobre la ausencia, en la gestión de conflictos socioambientales, por parte de entidades del Estado peruano, igualmente si nos remitimos a otras fuentes, este resultado, es similar; a lo informado por la Presidencia del Consejo de Ministros, que reporta la intervención estatal en 120 procesos de dialogo (reporte Willaqniki de julio del 2020). De otro lado, en estudios y artículos

revisados de manera complementaria; no se pudo encontrar evidencias, que indiquen una falta de participación, en los conflictos sociales, de entidades estatales, lo que existe, en estos estudios, es un consenso, en que su intervención es carente de articulación entre sus instancias y reactiva sin un enfoque preventivo (Casas, 2017), así concluye también Ugarte (2018), indicando, además, que ésta no tiene un enfoque transformador de los mismos. Para Arbaiza, et al, (2018) la intervención se guía de lineamientos y estrategias, orientados a gestionar información y de especialización funcional, pero al carecer un órgano rector no se tiene una articulación entre las entidades del Estado.

Un punto a resaltar, es que se encontró que en el 41.4% de los conflictos, existe la participación de instituciones estatales como uno de los tres tipos de actores, es decir, que actúan como parte directa del conflicto (primarios), como actores secundarios con intereses o funciones en el conflicto o como instancias responsables de la gestión del mismo conflicto (terciarios). En la tabla N° 2 se puede apreciar las diferentes formas de participación de las instituciones estatales, por alcance de la institución: Nacional (N), Regional (R) o Local (L) y por su rol primario, secundario o terciario.

Tabla 2: Forma de participación de entidades del Estado según nivel

Rol/Actor	Conflictos en los que han participado	Nivel de la entidad del Estado						
		N	N,R,L	N,R	N,L	R	R,L	WL
Terciario	96	78		14	1	3		
Secundario	96	28	26	31	8	1	2	
Primario	43	10	1		3	2	5	22

Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo (2020) <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reportes-mensuales-de-conflictos-sociales-n-197-julio-2020/>

Cabe indicar que la mayor presencia de entidades de nivel nacional se explica, por la intervención predominante de la Defensoría del Pueblo y de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, instituciones que si bien es cierto tienen un alcance nacional, participan a través de sus representaciones regionales.

Fase de diálogo

Otro tema de análisis, fue el de determinar la presencia de algún mecanismo de diálogo en los

conflictos socioambientales estudiados, como un indicador de gestión del mismo. Al respecto se puede indicar que en el 75.8% de éstos, se ha alcanzado la fase de diálogo; sin embargo, este resultado no nos permite analizar y evaluar cuál es la participación y el comportamiento que tienen las entidades estatales en ellos; esto coincide con lo manifestado por Díaz (2019) quien indica que si bien es cierto que, la mayoría de los pedidos para el inicio del proceso de diálogo en el año 2017 provinieron de alguna entidad estatal (65%), ello no significa

necesariamente una posición inicialmente dialogante del Estado. De otro lado, la presencia de algún mecanismo de diálogo podría ser una extensión de la vigencia del conflicto, en lugar de ser un mecanismo de solución del mismo (Pérez y Barrantes, 2020, p. 10).

Crisis y violencia

El estudio también nos ha mostrado que, el 52.5% de los conflictos socioambientales, han tenido por lo menos un hecho considerado de violencia, esta cifra es un indicador de que el Estado no estaría cumpliendo con su rol de interlocutor y garante para la resolución pacífica de éstos. Lanza (2019) establece que cuando en un conflicto social surgen acciones de violencia, debe entenderse que las entidades estatales no han tenido la capacidad para garantizar el derecho de protesta de la población; las autoridades deben de promover el diálogo antes y en el desarrollo de la misma, previniendo acciones violentas que afecten la integridad de la población.

Otro hallazgo a resaltar, con respecto a los actos de violencia en los conflictos estudiados, es que existen más actos violentos en aquellos que se encuentran o han alcanzado la fase de diálogo (73%), por lo que se pueden inferir dos razones que involucran a las entidades estatales, la primera, es que se debe a una acción reactiva para iniciar el proceso de diálogo, el que se da de manera posterior a un acto de violencia o la segunda, es que se debe a una mala gestión de los conflictos, debido a que, a pesar de que se encuentran en proceso de diálogo se han dado actos de violencia. Estas dos razones coinciden con lo reportado por Díaz (2019), quien sostiene que el Estado peruano propone la conformación de espacios de diálogo generalmente después de que en el conflicto han surgido actos violentos, revela que el 53.1% de los casos iniciaron esta etapa luego de que ocurrieron éstos actos y lo indicado por Casas (2017) que atribuye el rebrote de los conflictos, a la carencia de institucionalidad para hacer cumplir los acuerdos establecidos entre los actores en conflicto, en otras palabras una deficiente gestión de los conflictos, por parte de las instituciones estatales involucradas.

Adicionalmente, al evaluar si existen diferencias, en el tiempo que les toma alcanzar la fase de diálogo, entre los conflictos que presentan actos de violencia y en los que no se han dado estos actos, se ha encontrado

que, en estos últimos, el 89% alcanzaron la fase de diálogo dentro del mes de reportados como nuevos, cifra superior con respecto al 63% en los que sí han existido actos de violencia, que alcanzaron la fase de diálogo dentro del mes de reportados como nuevos. Estos resultados concuerdan con lo referido por Pérez y Barrantes (2020), que aseveran que los conflictos suelen alargarse o ser más duraderos cuando han existido actos de violencia en su desarrollo; por su parte la Defensoría del Pueblo (2019), sostiene que la inversión del Estado peruano no ha sido suficiente, lo que ha generado actos violentos y desconfianza en los procesos de diálogo, con consecuencias de costos por la violación de derechos de las personas, pérdidas económicas y disminución del desarrollo del país.

El tiempo de demora del diálogo

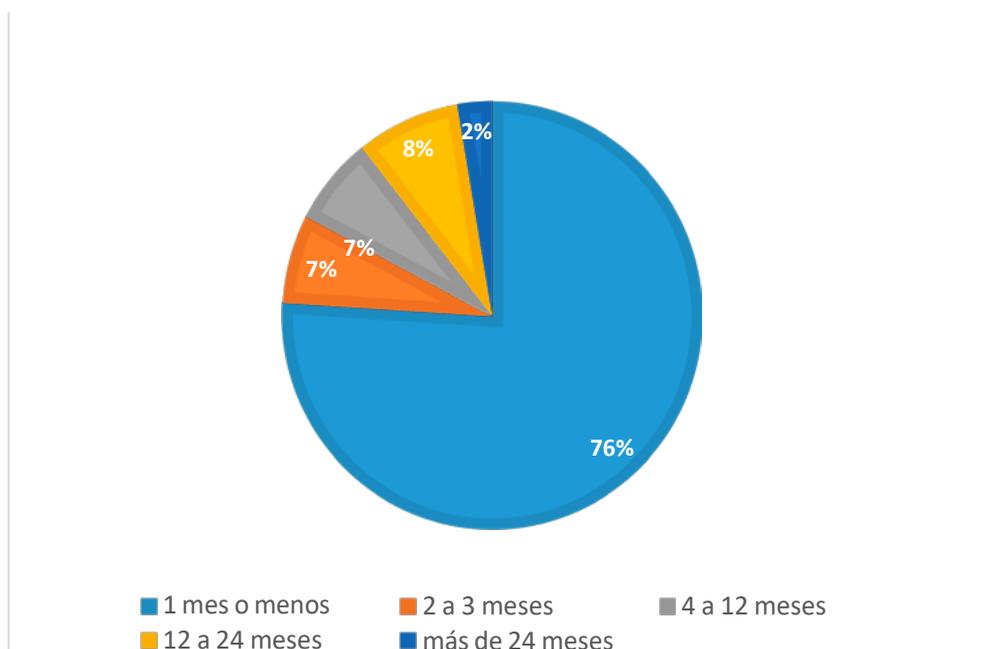
Habiendo determinado, la existencia e intervención de instituciones del Estado en todos los conflictos socioambientales estudiados, se ha podido dilucidar que en el 76% de ellos, se alcanzó la fase de diálogo dentro del mes de reportado como nuevo (figura N° 1), este resultado representa un incremento significativo con respecto a lo reportado por Díaz (2019) quien revela que el 60% de los casos del periodo 2013 al 2015, alcanzaron esta fase en ese mismo plazo.

Este alto porcentaje de conflictos que inician el proceso o la fase del diálogo podría entenderse, como que la mayoría de ellos son atendidos de manera oportuna, a través de algún mecanismo para el diálogo entre las partes, pero ello no es necesariamente cierto, se deben de tener en consideración dos puntos, el primero, está referido a que, gran parte de éstos conflictos son reportados como nuevos, cuando ya se hacen evidentes, a través de actos de protesta o en el peor de los casos por actos de violencia, lo que indicaría que realmente éstos han estado en fases previas por un mayor tiempo a la fecha que fueron reportados y el segundo punto a considerar es que en contraste, al 31 de julio del 2020, en el 24% de los conflictos socioambientales no se ha dado el diálogo y la mitad de estos llevan más de 5 años sin poder llegar a esa fase. Para poder explicar estos dos puntos, es importante tener en consideración los indicado por Díaz (2019) que, en los períodos insipientes de los

conflictos, existe un acercamiento de los actores (hacia entidades del Estado) para presentar sus problemas en búsqueda de solución, pero la falta de atención es lo que genera la evolución de estos; el mismo

Díaz (2019) afirma que un mes para el inicio del diálogo es un tiempo muy largo, debido a que un conflicto en cuestión de días puede desbordarse y llegar a niveles altos de violencia.

Figura 1. Distribución del tiempo promedio del inicio del diálogo en conflictos sociales activos al 31 de junio de 2020



Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo (2020)

Se ha encontrado, en el caso de los 24 conflictos que no alcanzaron la fase de diálogo, que el 71% de ellos llevan más de 2 años desde que fueron reportados sin llegar a esa fase.

El tipo de rol que cumplen las entidades del Estado, en los conflictos socioambientales activos que alcanzaron la fase de violencia

Finalmente se puede indicar que se ha encontrado que en el 100% de los conflictos que han alcanzado algún nivel de violencia, ha participado alguna entidad estatal y en el 44.2% de estos, se ha dado como parte directa del conflicto (actor primario). Lo antes mencionado coincide con lo indicado por Balbuena y Ramos (2017) respecto a que existe discordancias en el manejo de los conflictos en las instancias estatales en sus tres instancias (nacional regional y local) y esto se da tanto

nivel horizontal como vertical, existiendo además intereses contrapuestos referidos al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Asimismo, lo encontrado en el presente estudio, coincide con lo determinado por Casas (2017), en referencia a que las instancias estatales y los otros actores del conflicto no tienen claro sus roles. Para Díaz (2019), la mayor dificultad para que se inicien los procesos de diálogo en los conflictos sociales, es la identificación de los interlocutores, principalmente los del Estado, ya que generalmente la sociedad civil y las empresas involucradas son organizaciones con representantes, estructuras y roles definidos.

Lo determinado en el estudio se ve respaldado con lo sostenido por la Defensoría del Pueblo (2017), en referencia a que en los diferentes niveles del Estado se tienen dificultades para la articulación de sus trabajos de prevención y gestión, así como en registrar y analizar

las causas de los conflictos sociales. La falta de coordinación de las instituciones de nivel nacional con los gobiernos regionales, se da por la carencia de mecanismos formales, criterios teóricos e instrumentos diferentes y la inexistencia de procedimientos para recopilar y centralizar información.

En ese sentido y en base a lo encontrado en el presente estudio, se puede determinar que no es escasa la participación del Estado en los conflictos socioambientales analizados; por el contrario, alguna entidad estatal participa en ellos; sin embargo, al analizar los resultados en su conjunto, se puede inferir que la intervención de las instituciones estatales se da de manera reactiva y desarticulada, con criterios e intereses diferentes y ello, si puede contribuir a que los conflictos socioambientales se tornen violentos. Para Díaz (2019) puede existir una correspondencia entre la inoportuna atención de los conflictos por parte del Estado peruano y que estos escalen hasta la fase de violencia, generándose un círculo vicioso. Es importante mencionar, además, lo que concluyen diferentes autores sobre este mismo tema: Casas (2017) refiriéndose a la mediación estatal en conflictos relacionados a la minería, destaca la importancia de que el Estado muestre consistencia y coordinación en la intervención de sus instituciones, mientras que Barrantes (2017) sobre este mismo tipo de conflictos indica que las entidades del Estado no aceptan el diálogo en igualdad de condiciones. Por su parte Llerena (2017), indica que la escasa institucionalidad en los gobiernos locales y regionales contribuye con que se generen ese tipo de conflictos; resalta además que un Estado con instituciones sólidas disminuiría la ocurrencia de los mismos; asimismo Ramon (2012) manifiesta que el Estado, fue incluyendo de manera progresiva, en sus diferentes niveles de gobierno, así como en sus entidades autónomas, como un tema prioritario la conflictividad social; pero que la capacidad de gestionar, prevenir y transformarlos no era óptima ante la magnitud de los problemas, situación que de acuerdo a los resultados del presente estudio aun al año 2020 persiste.

CONCLUSIONES

La intervención de las instancias estatales en los conflictos socioambientales estudiados y su efecto sobre a que estos alcancen niveles de violencia, no se puede medir con indicadores de manera individual, es decir con un solo

indicador, ya que pueden generar información sesgada que conlleve al error. En ese sentido se planteó realizar, el análisis a través de tres indicadores, relacionados con: el porcentaje de los conflictos en los que participa alguna entidad estatal, es decir en cuantos de los 99 conflictos participó algún tipo de ellas, el tiempo que transcurre desde que es reportado como nuevo el conflicto hasta que se inicie el diálogo (agrupando los conflictos por los meses transcurridos desde su inicio con respecto al total de los conflictos en los que se ha dado el diálogo) y el tipo de participación de las entidades estatales en los conflictos en los que se ha dado por lo menos un acto de violencia.

En base a los resultados del estudio, se ha podido comprobar que no es escasa la participación del Estado peruano en los conflictos socioambientales, por el contrario, existe la participación de alguna institución estatal, de cualquiera de sus tres niveles, en todos los conflictos estudiados, y esta intervención se da, ya sea cumpliendo roles como actores, primarios, secundarios y lo más impórtate, en el 96.7% de los casos, como actores terciarios, cumpliendo así con su función y misión para la gestión de los mismos.

Sin embargo, al analizar, este nivel de participación conjuntamente con los otros indicadores se puede desprender que la intervención de las instituciones estatales en la gestión de los conflictos socioambientales estudiados, es reactiva, desarticulada y con criterios e intereses diferentes y que ello si puede contribuir a que los conflictos socioambientales sean mal gestionados, manifestándose esta deficiente gestión a través de actos de violencia. En adición, se puede concluir también que, no se puede determinar si se tienen mejores resultados con la intervención de instancias estatales locales o regionales como actores terciarios, ya que la mayor intervención se da a nivel de entidades de alcance nacional, ya sea a través de sus oficinas principales o a través de sus oficinas regionales.

Asimismo, se puede concluir que la presencia de mecanismos de diálogo en el 75.8% de los conflictos socioambientales analizados, y que en la mayoría de ellos se ha alcanzado dentro del mes de reportado el conflicto, no es necesariamente un indicativo de la eficiencia del Estado en la gestión de los conflictos, ya que, en primer lugar, la Defensoría del Pueblo registra como nuevos los conflictos, cuando se hace evidente el problema, demostrado el accionar reactivo de las instancias del Estado y en segundo lugar, en el 51% de los conflictos que existe algún

mecanismo de diálogo, ha existido por lo menos una acción de violencia, que es un indicador de una mala gestión de los conflictos.

De otro lado, analizando los conflictos en los que no se ha alcanzado la fase de diálogo (24% del total), se encuentra que en ellos se dan proporcionalmente más casos de violencia y la gran mayoría llevan más de 2 años sin llegar a la fase de diálogo, lo que constituye un indicador más de la inadecuada gestión de las entidades estatales de los conflictos evaluados.

Finalmente, en base a lo anteriormente mencionado, se puede inferir que estos resultados, de la intervención de las instancias del Estado peruano, se da por la falta de la aplicación de políticas, estrategias y de una entidad que lidere la gestión de conflictos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Arbaiza, L. et al. (2018). *La gestión del conocimiento y los conflictos socioambientales en el Perú*. Universidad ESAN. <https://www.esan.edu.pe/publicaciones/serie-gerencia-para-el-desarrollo/2018/>

Alfie, M. (2015). Conflictos socio-ambientales: la minería en Wirikuta y Cananea. *El Cotidiano*, (191), 97-108. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32538023011>

Balbuena, P. y Ramos, G. (2017). Gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de los conflictos sociales: un modelo de análisis desde la gestión pública y las políticas públicas. *Politai: Revista de Ciencia Política*, (15), 81-92. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/viewFile/19588/19686>

Barrantes, M. (2017). Los conflictos mineros activos y socioambientales en el Perú, 2017. *Revista científica Investigación Andina*, 17 (2), 118-124. <https://revistas.uancv.edu.pe/index.php/RCA/article/view/553>

Bedoya, C. (2015, agosto). Los conflictos socioambientales en el Perú y sus múltiples formas de entenderlos... y actuar en consecuencia. *La trama*, (46), 1-10. http://www.revistalatrama.com.ar/contenidos/larevista_articulo.php?id=313&ed=46

Bretones, M & Quesada, J. (2017). Conflictos Sociales de Largo Recorrido. *Anuari del Conflict Social 2017*, (7), 1-10. <https://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/27022/28064>

Cahui, Y. (2017). *Participación de las autoridades locales en la resolución de conflictos socio-ambientales del distrito de San Antón - Azángaro (tesis de pregrado)*. Universidad Nacional del Altiplano. Perú. <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/6004>

Casas, C. (2017). *Conflictos mineros y acuerdos comunitarios: Identificación de mecanismos de retroalimentación*, Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1715>

Castellares, R & Fouché, M. (2017). *Determinantes de los conflictos sociales en las zonas de producción minera*, Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2017/documento-de-trabajo-05-2017.pdf>

Defensoría del Pueblo (octubre, 2004 a Julio, 2020). *Reportes mensuales de conflictos sociales desde el N° 07 al 197, (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad)*. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria-del-pueblo/colecciones/1356-reportes-de-conflictos-sociales>

Defensoría del Pueblo (2017). *El Valor del Diálogo: Serie Documentos Defensoriales N° 29*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/El-valor-del-dialogo.pdf>

Defensoría del Pueblo (2019). Los costos del conflicto social: Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 001-2019-DP/APCSG. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjuntia/>

Defensoría del Pueblo (Julio, 2020). *Reporte de conflictos sociales N° 197, (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad)*. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-197-julio-2020/>

Díaz J. (2019). El rol del Estado peruano en la gestión de los conflictos sociales. *Investigaciones Sociales UNMSM*, (22), 247-261. <https://doi.org/10.15381/is.v22i42.17491>.

Lanza, E. (2019). *Protesta y Derechos Humanos, Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones de deben guiar la respuesta estatal*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

- Llerena, M. & Nario, T. (2017). *La Duración de los Conflictos Sociales relacionados a Recursos Hídricos en el Perú (tesis de maestría)*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13242>
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión* (20), 165-193. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
- Meseguer, D. (2018). El poder del conflicto. *Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, (38), 115-120. <https://www.revistalarazonhistorica.com/app/download/>
- Muñoz-Nájar, M. & Zhang, H. (2012). Medios, oportunidades y gestión: la duración de los conflictos mineros en el Perú. *Economía y Sociedad* (79), 50-57. <https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/>
- Naciones Unidas (2020). Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/37>
- Peña, W. (2009). El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales. *Revista Educación y Desarrollo Social*, 2 (3), 180-195. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/reds/article/view/887>
- Pérez, C. & Barrantes N. (2020). Entendiendo los determinantes y la duración de los conflictos sociales mineros. CIES. <https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/>
- Presidencia del Consejo de Ministros (Julio, 2020). *Willaqniki N° 7-2020*, reporte mensual julio. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2016). *Diálogo y gobernanza de los recursos naturales en el Perú. 24 avances representativos*. PNUD. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2016/10/12/24>
- Raftopoulos M. (2017). Contemporary debates on social-environmental conflicts, extractivism and human rights in Latin America. *The International Journal of Human Rights*, 21 (4), 387-404. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13642987.2017.1301035>
- Rodríguez-Robayo K, et al. (2022). Socioecological conflicts in Mexico: Trends and gaps in the regional analysis. *Environmental Science and Policy*, (127), 12-21. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.10.008>
- Saldaña J. & Portocarrero J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP*, (79), 311-352. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201702.013>
- Serrano, O. (2017, 19 de julio). *Solución de conflictos y teoría de juegos en torno de la contaminación ambiental y la seguridad humana, una visión a partir de Vincenz Fisas y Stéphanie Lavaux*. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Volumen (14), p. 283 – 303. Fecha de consulta 28 de abril 2020. Recuperado de: https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2018/06/REVISTA-14_WEB-1.pdf
- Simons, H. (2013). El estudio de caso: teoría y práctica. Ediciones Morata, S. L
- Tetreault D. (2021). *Two sides of the same coin: increasing material extraction rates and social environmental conflicts in Mexico*. Environment, Development and Sustainability. <https://doi.org/10.1007/s10668-021-02025-4>
- Ugarte, M. (2018). *Gestión estatal del conflicto socio-ambiental de “Tía María” en Arequipa: análisis del período 2007-2017 La gestión de los conflictos sociales que provienen de la explotación de recursos naturales y su impacto en el medio ambiente (Proyecto Conga en Cajamarca - recurso natural: oro) período julio 2011 - julio 2016 (tesis de maestría)*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12136>
- Van Assche K., Gruezmacher M & Beunen R. (2022). *Shock and Conflict in Social-Ecological Systems: Implications for Environmental Governance*. Sustainability. 2022, 1-14. <https://doi.org/10.3390/su14020610>