



## *Defensoría del Pueblo*

### **INFORME EXTRAORDINARIO**

### **LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES POR ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN EL PERÚ**

Presentación	4
1. Antecedentes	11
2. Objetivos del Informe	12
3. Competencia de la Defensoría del Pueblo	12
4. La Defensoría del Pueblo y los conflictos socioambientales	13
5. Análisis Defensorial de los conflictos socioambientales	18
5.1. Causas de los conflictos socioambientales	18
A. El problema ambiental, la sensación de incertidumbre y el temor a la contaminación	18
B. El problema social: exclusión, desigualdad y discriminación	21
C. Afectación de los derechos fundamentales	22
D. Actuación del Estado en los conflictos socioambientales: problemas en la gestión y en la institucionalidad ambiental como fuente de desconfianza de la población en el Estado	28
E. Las externalidades ambientales negativas y su impacto en actividades económicas distintas a las extractivas	33
F. Actuación de las empresas en los conflictos socioambientales	34
5.2. Consecuencias del conflicto	37
A. Impactos Económicos	37
B. Impactos Sociales	39
C. Impactos Políticos	40
5.3. Repercusiones de los conflictos socioambientales violentos en los derechos de las personas	40
A. Derecho a la vida y a la integridad	41
B. Derecho a la propiedad, al trabajo y al libre tránsito	41
C. Derecho a la libertad personal	41
D. Derecho a la participación ciudadana	42
E. Repercusiones para las comunidades campesinas y nativas	42

5.4.	El caso del Padre Marco Antonio Arana Zegarra (Expediente N° 928-06/DP-CAJAMARCA)	46
5.5.	El caso del ciudadano Isidro Llanos (Expediente N° 768-06/DP-CAJAMARCA)	48
5.6.	Tendencias de la conflictividad	50
	A. Incremento de demandas ciudadanas respecto a los asuntos socioambientales	50
	B. Tendencia a catalogar las actividades extractivas como generadoras de pobreza y no de riqueza	51
	C. Demandas de participación ciudadana entendidas como un derecho a veto	51
	D. Percepción sobre el Estado como promotor de inversiones antes que protector del ambiente y del espacio vital de las comunidades	52
	E. Tendencia a responsabilizar sólo a las empresas de aquello que también es responsabilidad del Estado	53
6.	Recomendaciones y Sugerencias	54
6.1.	Recomendaciones para el Estado	54
	Primero.- Reformar y fortalecer la institucionalidad ambiental, mediante la creación de una autoridad ambiental independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes y que lidere el proceso de descentralización de la gestión ambiental. Integrar y mejorar la regulación ambiental base (estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles)	54
	Segundo.- Mejorar en el corto plazo, la eficacia de la gestión social y ambiental del Estado, mediante la incorporación a la regulación del enfoque social, el fortalecimiento de los órganos encargados de la evaluación del impacto social, el establecimiento de mecanismos formales de reclamos fácilmente accesibles para la población, y el fortalecimiento de los órganos estatales encargados de la evaluación y fiscalización social, ambiental y sanitaria, es decir, de la Dirección General de Gestión Social, las Direcciones Generales de Asuntos Ambientales Mineros y Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y el OSINERGMIN. Del mismo modo, es necesario desarrollar una mayor capacidad en la prevención y manejo de los conflictos en todos los niveles del Estado, siendo un primer avance la creación de la Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros	56
	Tercero.- Mejorar los mecanismos de participación y consulta ciudadana, mediante la optimización de los mecanismos de acceso a la información ambiental, la implementación de mecanismos que aborden y resuelvan las limitaciones que enfrenta la población para comprender y evaluar en forma crítica los estudios de impacto ambiental, y el propiciar la participación de la ciudadanía en el monitoreo ambiental conducido por la autoridad	59
	Cuarto.- Incrementar la efectividad en el uso del canon y sobrecanon y aplicación de las regalías, mediante la implementación de mecanismos dirigidos a verificar e involucrar a la población en la gestión de estos recursos, y el fortalecimiento de las capacidades de gasto de los gobiernos locales y regionales	61

Quinto.-Fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones en materia ambiental y mejorar la coordinación de estas instancias con el nivel central de gobierno	64
6.2. Sugerencias para las empresas	65
Primero.- Cumplir escrupulosamente las obligaciones ambientales y sociales derivadas de la normatividad, de los instrumentos ambientales y de la autorregulación	65
Segundo.- Privilegiar el diálogo y la transparencia durante todo el ciclo de vida del proyecto, comprometer a todo su personal y contratistas en la gestión social de la empresa, y darle prioridad al cumplimiento de sus compromisos con las comunidades	66
Tercero.- Evitar discursos confrontacionales que califiquen negativamente las demandas sociales o a sus dirigentes, pues generan percepciones negativas respecto al sector empresarial y entorpecen el diálogo	68
Cuarto.- Registrar acuerdos y cumplir promesas, así como contar con un sistema de registro y seguimiento de reclamos como una forma de prevenir conflictos y/o detectar en forma temprana su escalada	69
Quinto.- Promover, facilitar y apoyar el desarrollo de capacidades para la participación ciudadana en la vigencia y monitoreo de la gestión ambiental y social como medio para establecer lazos de confianza entre los actores en conflicto	71
Sexto.- Apoyar el desarrollo de otras actividades económicas e impulsar las cadenas productivas; planificar una buena convivencia tomando en cuenta los índices de desarrollo humano en las comunidades aledañas; y aportar al desarrollo comunal como medio para una alianza estratégica	71
6.3. Sugerencias para la población y las organizaciones de la sociedad civil	73
Primero.- Privilegiar el diálogo y la participación responsable y transparente en los procesos de diálogo formales e informales	73
Segundo.- Modificar y mejorar actitudes y conductas de la población y de los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, evitando el uso de discursos confrontacionales, posiciones maximalistas y el llamado a la violencia	74
Tercero.- Actuar responsablemente en los espacios de participación ciudadana ofrecidos por el Estado y otras entidades	75
Cuarto.- Cumplir sus deberes ambientales y sociales	76
Anexos	
Anexo 1: Conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo	
Anexo 2: Nota periodística del diario La República del domingo 3 de diciembre de 2006	

## **Presentación**

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo que tiene como mandato defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, supervisar el cumplimiento de los deberes de administración estatal, así como la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Para cumplir estas funciones, la Defensoría del Pueblo mantiene una mirada atenta a los acontecimientos de la realidad para identificar situaciones donde se amenacen y/o vulneren los derechos de las personas, en particular de las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En tal sentido, desde su creación, la Defensoría del Pueblo ha venido interviniendo de distintas formas en la solución de los conflictos sociales. La actuación de la Defensoría del Pueblo está orientada a proteger los derechos ciudadanos, contribuir a resolver los conflictos, desalentar las opciones violentas y afirmar la institucionalidad democrática y los mecanismos de diálogo.

Sin lugar a dudas, el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, a través de las actividades extractivas, constituye una actividad de primera importancia para la economía nacional por su significativo aporte al PBI, la generación de divisas y los ingresos fiscales. Sin embargo, en los últimos años, se ha incrementado la intensidad de los conflictos socioambientales entre las comunidades vecinas, las empresas extractivas y el Estado, lo que se ha puesto en evidencia en el uso de mecanismos violentos por parte de los actores implicados, mayor organización y movilización social, planteamiento de posiciones radicales y polarización. Todo esto ha provocado enfrentamientos con pérdidas de vidas, lesiones graves a la integridad física, destrucción de la propiedad pública y privada, y paralización de proyectos de inversión.

La Defensoría del Pueblo, atendiendo a la solicitud del Congreso de la República, presenta al país este Informe Extraordinario sobre los conflictos socioambientales por actividades extractivas, identificando, en su análisis, aquellos elementos que permitan superar esta situación y encontrar agendas de trabajo conjunto que logren reducir la conflictividad, fortalecer el papel del Estado en esta materia y avanzar en la construcción de un país dialogante, respetuoso de los derechos humanos y promotor del desarrollo económico ambiental y socialmente sostenible.

Esta situación nos coloca como país en un punto de inflexión que exige un cambio significativo en las actuaciones del Estado, la empresa y la sociedad. Por ello, la solicitud del Congreso de la República constituye, para la Defensoría del Pueblo, una oportunidad de la mayor importancia para que quienes toman decisiones en el Estado, en las empresas y en las organizaciones de la sociedad civil, evalúen con detenimiento y sincera actitud crítica el contenido del presente informe y de las recomendaciones y sugerencias emitidas.

Con el fin de lograr una mejor comprensión del Informe, esta Presentación ha sido redactada a manera de Resumen Ejecutivo. El desarrollo de cada uno de los aspectos solicitados por el Congreso de la República está contenido en el cuerpo del Informe tal como se detalla a continuación:

### **La Defensoría del Pueblo y los conflictos socioambientales**

En primer lugar se explica la naturaleza y la lógica de intervención de la Defensoría del Pueblo en los conflictos sociales. Allí donde se busque el fundamento de la intervención de la institución en los conflictos se encontrará el cumplimiento de un deber de defensa de los derechos de los ciudadanos y la comunidad. Asimismo se señalan los enfoques de intervención defensorial. A lo largo del Informe, la Defensoría del Pueblo realiza un análisis de los conflictos socioambientales, identificando sus causas, consecuencias, repercusiones en los derechos de las personas y tendencias de la conflictividad, así como una reseña de los hechos vinculados a los casos del Padre Marco Arana y del ciudadano Isidro Llanos. El Informe también contiene un anexo en el que se registran los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo en los sectores minero, hidrocarburífero y forestal.

### **Las causas de los conflictos socioambientales**

Las causas de los conflictos son múltiples y complejas, pero no por ello inmanejables. Su acumulación, muchas veces, genera el espacio para la agudización del conflicto, hasta tornarlo, lamentablemente, en algunos casos, en uno de carácter violento. Así tenemos entre las principales causas, las siguientes:

- Temor justificado de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas. Este temor deriva de la complejidad intrínseca de la materia ambiental, las limitaciones técnicas del Estado para evaluar la calidad del ambiente y la existencia de pasivos ambientales, considerados como la prueba tangible y visible del peligro ambiental asociado con estas actividades.
- En las zonas donde se desarrollan las actividades extractivas, habitan poblaciones históricamente excluidas y discriminadas, que perciben como injusta una situación de enriquecimiento de terceros foráneos a costa de sus tierras ancestrales. Las tensiones sociales entre comunidades y empresas no han sido adecuadamente entendidas y atendidas durante un largo tiempo, lo que ha derivado en la acumulación de sentimientos de frustración y resentimiento que retroalimentan el conflicto, llevándolo a peligrosas escaladas violentas.
- La falta de confianza por parte de la población en la capacidad del Estado para prevenir la contaminación y la degradación de su espacio vital. Transcurridos 17 años desde la aprobación del Código del Medio Ambiente, derogado por la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, el Estado no ha conseguido

desarrollar adecuadamente las bases de su gestión ambiental. Sin política ambiental, información sobre la calidad ambiental, estándares ambientales suficientes y adecuados, un sistema nacional de evaluación de impacto ambiental operativo y procedimientos de participación ciudadana eficaces, resulta sumamente difícil construir la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado para proteger su espacio vital.

- La percepción en algunos sectores de la población de que las actividades extractivas no son compatibles con la agricultura u otras actividades económicas como la ganadería y el turismo. Las actividades extractivas débilmente reguladas y controladas pueden ser fuentes de contaminación que, muchas veces, se traduce en daños colaterales a terceros, imponiendo cargas o sobrecostos a actividades como la agricultura, cuya existencia y desarrollo pueden peligrar por la disminución de la calidad y/o cantidad de agua disponible. La contaminación es, finalmente, un costo que alguien debe pagar. Cuando no es prevenida en la fuente, se convierte en una carga que se traslada a otras actividades económicas que, muchas veces, carecen de la capacidad financiera para afrontarla, y terminan desapareciendo.
- Si bien las actividades extractivas han generado impactos positivos en las comunidades vecinas, los impactos también han sido negativos y pueden ser considerados como causas de los conflictos. Un ejemplo de ellos es la pérdida o degradación de recursos necesarios para la subsistencia de la población como suelo, agua, biodiversidad, recursos forestales, servicios ambientales, pérdida de la capacidad productiva, impactos en la identidad y estructura social, alteraciones en los patrones culturales, alteraciones en las formas de uso de los recursos y el espacio, el desarrollo de expectativas desmesuradas entre las comunidades sobre los beneficios que les puede proporcionar un proyecto, la aparición de conflictos internos en la comunidad, y entre ésta y la empresa.

### **Los impactos de los conflictos socioambientales**

Los conflictos socioambientales producen, al menos tres tipos de impacto:

- Impactos económicos negativos en el plano local, regional y nacional. Por ejemplo, en el plano local y regional, la convulsión social ha provocado pérdidas en las actividades económicas relacionadas con la industria extractiva, pérdidas para el transporte de mercaderías, la agricultura, la actividad comercial, el flujo turístico a esas zonas, días de trabajo perdidos. Asimismo, la paralización de proyectos como Tambogrande y Cerro Quilish y el riesgo que corren proyectos como Río Blanco, Conga, la Zanja, Tantahuatay, Pucamarca, genera la postergación en el calendario de inversiones, pérdida de oportunidad en la generación de trabajo en la región, postergación de un mayor ingreso por canon para la región y tributación para el país y postergación de proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades y centros poblados de la zona rural y las ciudades.

- Impactos sociales expresados, fundamentalmente, en un detrimento de las relaciones entre diversos sectores de la población. En la actividad minera, por ejemplo, diversos grupos al interior de las comunidades están divididos en lo que la población denomina grupos “pro mina” y “anti mina”, lo que implica un resquebrajamiento de las relaciones cotidianas y la fragmentación de la sociedad. No obstante esta polarización, existen sectores significativos de la población que están de acuerdo con la ejecución de proyectos mineros o hidrocarburíferos, pero a condición de que se haga con responsabilidad, compartiendo los beneficios y dentro de la ley. Asimismo se produce un debilitamiento de la cultura del diálogo entre los ciudadanos, las empresas y el Estado, prefiriéndose las acciones de violencia.
- Impactos políticos expresados en el debilitamiento de las autoridades regionales y locales en su capacidad para incidir en la gestión y transformación de los conflictos. La demanda de la población de exigir “Comisiones de Alto Nivel” está impidiendo la consolidación de la institucionalidad estatal intermedia, debido a que la población exige la intervención de las instancias nacionales centralizadas como la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **Repercusiones de los conflictos socioambientales violentos en los derechos de las personas**

Los conflictos socioambientales implican una oportunidad para la “transformación positiva” de las relaciones entre el Estado, las empresas y la población, que contribuya a la mejora de la gestión de las empresas y del Estado. Sin embargo, muchos de los conflictos socioambientales se han desarrollado de manera violenta, agudizando la confrontación entre el Estado, las empresas y la población, generando situaciones de amenazas o vulneraciones de los derechos fundamentales de las poblaciones locales, de las comunidades campesinas y nativas, así como de las personas que laboran en el Estado y en las empresas extractivas. Cuando un conflicto se torna violento, todos perdemos.

En ese sentido, los conflictos violentos han constituido el marco para que se produzcan afectaciones a:

- Derecho a la vida y a la integridad de las personas,
- Derechos a la propiedad, al trabajo y al libre tránsito,
- Derecho a la libertad personal,
- Derecho a la participación ciudadana,
- Derechos de las comunidades campesinas y nativas.

Los impactos y repercusiones en la vida de las comunidades nativas y campesinas fueron señalados por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 101: “Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial y en el

Informe Defensorial N°103: “El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas”.

### **Tendencias de la conflictividad**

Los sucesos vinculados a los conflictos socioambientales también están generando tendencias de comportamiento en los diversos actores en conflicto y en especial de la población, tales como:

- tendencia de la población a incrementar sus demandas ciudadanas respecto a los asuntos socioambientales;
- tendencia en algunos actores en conflicto a catalogar las actividades extractivas como generadoras de pobreza y no de riqueza;
- tendencia de la población y organizaciones de la sociedad civil a demandar el derecho a la participación ciudadana, entendida como una consulta para el derecho a veto;
- tendencia creciente por parte de la población a percibir al Estado como un promotor neto de inversiones y distraído protector del medio ambiente y del espacio vital de las poblaciones;
- tendencia a responsabilizar sólo a las empresas de aquello que también es responsabilidad del Estado.

### **Recomendaciones y sugerencias**

El análisis de las causas, consecuencias, repercusiones y tendencias de los conflictos socioambientales le ha permitido a la Defensoría del Pueblo elaborar una serie de recomendaciones al Estado, así como sugerencias a las empresas, a la población y a la sociedad civil. Sin duda, lo que caracteriza básicamente a los conflictos socioambientales es que se trata de fenómenos complejos que responden a múltiples causas. En consecuencia, corresponde a todos los actores trabajar juntos en su prevención y transformación.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha considerado pertinente remitir al Estado las siguientes recomendaciones:

1. Reformar y fortalecer la institucionalidad ambiental, mediante la creación de una autoridad ambiental independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes y que lidere el proceso de descentralización de la gestión ambiental. Asimismo, debe integrar y mejorar la regulación ambiental base (estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles).
2. Mejorar, en el corto plazo, la eficacia de la gestión social y ambiental del Estado, mediante la incorporación a la regulación del enfoque social, el fortalecimiento de los órganos encargados de la evaluación del impacto social, el establecimiento de mecanismos formales de reclamos fácilmente accesibles para la población, y el fortalecimiento de los órganos estatales encargados de la



evaluación y fiscalización social, ambiental y sanitaria, es decir, de la Dirección General de Gestión Social, las Direcciones Generales de Asuntos Ambientales Mineros y Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y el OSINERGMIN. Del mismo modo es necesario desarrollar una mayor capacidad en la prevención y manejo de los conflictos en todos los niveles del Estado, siendo un primer avance la creación de la Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

3. Mejorar los mecanismos de participación y consulta ciudadana, mediante la optimización de los mecanismos de acceso a la información ambiental, la implementación de mecanismos que aborden y resuelvan las limitaciones que enfrenta la población para comprender y evaluar en forma crítica los estudios de impacto ambiental y el propiciar la participación de la ciudadanía en el monitoreo ambiental conducido por la autoridad.
4. Incrementar la efectividad en el uso del canon y sobrecanon y aplicación de las regalías, mediante la implementación de mecanismos dirigidos a transparentar e involucrar a la población en la gestión de estos recursos, y el fortalecimiento de las capacidades de gasto de los gobiernos locales y regionales.
5. Fortalecer las capacidades técnicas de los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones en materia ambiental y mejorar la coordinación de estas instancias con el nivel central de gobierno.

A las empresas, la Defensoría del Pueblo les sugiere:

1. Cumplir escrupulosamente las obligaciones ambientales y sociales derivadas de la normatividad, los instrumentos ambientales y de la autorregulación.
2. Privilegiar el diálogo y la transparencia durante todo el ciclo de vida del proyecto, comprometer a todo su personal y contratistas en la gestión social de la empresa, y darle prioridad al cumplimiento de sus compromisos con las comunidades.
3. Evitar discursos confrontacionales que califiquen negativamente las demandas sociales o a sus dirigentes, pues generan percepciones negativas respecto al sector empresarial y entorpecen el diálogo.
4. Registrar acuerdos y cumplir promesas, así como contar con un sistema de registro y seguimiento de reclamos como una forma de prevenir conflictos y/o detectar en forma temprana su escalada.
5. Promover, facilitar y apoyar el desarrollo de capacidades para la participación ciudadana en la vigilancia y monitoreo de la gestión ambiental y social, como medio para establecer lazos de confianza entre los actores en conflicto.

6. Apoyar el desarrollo de otras actividades económicas e impulsar las cadenas productivas, planificar una buena convivencia tomando en cuenta los índices de desarrollo humano en las comunidades aledañas, y aportar al desarrollo comunal como medio para una alianza estratégica.

A la población y a las organizaciones de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo ha considerado pertinente sugerir:

1. Privilegiar el diálogo y la participación responsable y transparente en los procesos de dialogo formales e informales.
2. Modificar y mejorar actitudes y conductas de la población y de los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, evitando el uso de discursos confrontacionales, posiciones maximalistas y el llamado a la violencia.
3. Actuar responsablemente en los espacios de participación ciudadana ofrecidos por el Estado y otras entidades.
4. Cumplir sus deberes ambientales y sociales.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo cumple con su mandato constitucional y aporta propuestas creativas desde su posición de colaborador crítico de la administración estatal. Con este informe busca propiciar la construcción de un país que, en toda acción pública, considere en primer lugar a las personas, desarrolle una cultura del diálogo, en un marco de transparencia y participación. Para la Defensoría del Pueblo, una gestión ambiental eficiente y eficaz contribuirá a reducir la conflictividad, contar con un empresariado moderno y responsable, así como generar una visión nacional y una misión a la que todos los ciudadanos se sumen para construir el desarrollo hacia el que camina nuestro país.

Lima, 2 de abril del 2007.

## 1. Antecedentes

La Presidenta del Congreso de la República, doctora Mercedes Cabanillas Bustamante, solicitó a la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 1656-2006-2007-DPP-M/CR, recibido el 19 de marzo del 2007, un Informe Extraordinario respecto de las causas, tendencias y repercusiones de los conflictos socioambientales que vienen ocurriendo en diversas zonas del país, así como de las repercusiones e impactos de dichos conflictos en el ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones locales, comunidades campesinas y comunidades nativas impactadas por las actividades extractivas. La solicitud también incluyó precisiones sobre los hechos denunciados el domingo 3 de diciembre de 2006 por el diario La República en el Informe 053 – Espionaje operación el diablo, y recomendaciones referidas a la implementación de medidas preventivas por parte de las instancias estatales, el sector empresarial, la sociedad civil y la población en general, con el fin de reducir o evitar el escalamiento de los conflictos.

El Artículo 162° de la Constitución Política del Perú establece que la Defensora del Pueblo presenta un informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicite. Asimismo, el Artículo 95° del Reglamento del Congreso establece que:

“El Defensor del Pueblo presentará un Informe cuando así lo solicitara el Congreso de la República a través de la Presidencia del mismo, de conformidad con el artículo 162° de la Constitución, sobre una materia específica, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) El Defensor del Pueblo hará llegar, por escrito, a la Presidencia del Congreso de la República el Informe sobre la materia solicitada, dentro del término de 15 (quince) días calendarios posteriores, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva.
- b) El Informe a que se refiere el inciso anterior, es sustentado ante las comisiones de Derechos Humanos y Pacificación y la Comisión que, a criterio de la Presidencia del Congreso, tenga competencia sobre la materia objeto de la solicitud, reunidos en sesión conjunta, durante los 15 (quince) días calendarios posteriores a la recepción del Informe del Defensor del Pueblo. En dicha sesión se debatirá el Informe y se realizarán las preguntas aclaratorias necesarias.
- c) El Defensor del Pueblo sustentará su Informe ante el Pleno del Congreso de la República en la primera sesión posterior a la sustentación a que se contrae el inciso anterior.”

De igual forma, el Artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, establece que la Defensora del Pueblo podrá presentar informes extraordinarios al Congreso de la República.

La solicitud de la Presidenta del Congreso de la República se realiza en atención a la Moción de Orden del Día N° 925, de fecha 15 de diciembre del 2006, presentada por los señores Congresistas de la República Werner Cabrera Campos, Susana Vilca, Juana Huancahuari, Gloria Ramos, Pedro Santos, Yaneth Cajahuanca y José Maslucán. Del mismo modo, la solicitud se origina en la Moción de Orden del Día N° 1248, de fecha 8 de marzo del 2007, presentada a iniciativa de la Congresista María Sumire de Conde, representante de la Región Cusco, y suscrita por los congresistas Marisol Espinoza, Werner Cabrera, Juana Huancahuari, Gloria Ramos, José Urquizo, Oswaldo Luizar, José Maslucán, Juvenal Silva, Rafael Vásquez, Cenaida Uribe, Hilaria Supa, Martha Acosta y Juvenal Ordóñez.

## **2. Objetivos del Informe**

El presente informe incluye el análisis realizado por la Defensoría del Pueblo respecto de las causas, tendencias y repercusiones de los conflictos socioambientales que vienen ocurriendo en diversas zonas del país, sus impactos en el ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones locales, comunidades campesinas y comunidades nativas impactadas por las actividades extractivas. Sobre esta base, emite recomendaciones al Estado y sugerencias a las empresas y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de construir un marco de actuación que ayude a prevenir los conflictos sociales generados en torno a la realización de las actividades extractivas en el Perú.

## **3. Competencia de la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo, en tanto órgano constitucional autónomo del Estado, tiene la misión constitucional de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Así lo establecen el Artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el Artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, conforme al inciso primero del Artículo 9° de dicha Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo está facultada, en el ejercicio de sus funciones, para iniciar y proseguir cualquier investigación sobre los actos de la Administración Pública y sus agentes que afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

En cumplimiento de su mandato constitucional, y conforme a lo señalado en el Artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo puede —con ocasión de sus investigaciones— formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la Administración Pública. Puede sugerir, asimismo, la adopción de nuevas medidas con relación a hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de un servicio público y/o violación de derechos constitucionales.

#### **4. La Defensoría del Pueblo y los conflictos socioambientales**

La Defensoría del Pueblo cumple su mandato constitucional observando atentamente el desenvolvimiento de la realidad en los ámbitos nacional y local, haciendo uso de diversas modalidades de defensa.

En los últimos años ingresó a la agenda defensorial, de manera prioritaria, el tema de los conflictos sociales. Esto se produjo a raíz del incremento de la movilización social y las protestas, los reiterados pedidos de intervención remitidos por los ciudadanos a la Defensoría del Pueblo, y de la dramática muerte del Alcalde de Ilave, Cirilo Robles, en cuyo caso se pusieron en evidencia antiguos males del Estado y la sociedad peruanos.

Era previsible, de algún modo, que una institución con las características de la Defensoría del Pueblo —reconocida credibilidad, flexibilidad en sus procedimientos de defensa, presencia nacional, fácil acceso, vocación dialogante y la imprescindible dimensión ética de sus pronunciamientos— asumiera un papel en los conflictos sociales.

Fue necesario, entonces, organizar el trabajo interno para realizar el seguimiento de los conflictos e ir precisando las formas de intervención de la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta, principalmente, que toda intervención que se hiciera debía estar orientada a proteger derechos ciudadanos, contribuir a resolver los problemas, desalentar las opciones violentas y afirmar la institucionalidad democrática y los mecanismos de diálogo.

Este proceso de incorporación de una nueva área problemática en el ámbito del mandato de la Defensoría del Pueblo dio lugar a la creación de la Unidad de Conflictos Sociales, a la que, desde el mes de septiembre del 2006, se ha encargado la función de proponer la política institucional y la ejecución de las acciones necesarias para la atención de los conflictos sociales, tarea que desarrolla en coordinación con las Adjuntías y Programas de la institución.

De manera más precisa aún, señalaremos que la Defensoría del Pueblo fundamenta sus intervenciones en conflictos sociales en las siguientes razones:

- la defensa de los derechos vulnerados y la prevención frente a posibles afectaciones de quienes estuviesen en riesgo (generalmente, los derechos a la vida, salud, integridad, tranquilidad, propiedad, medio ambiente, entre otros);
- la preservación de condiciones de gobernabilidad y su afianzamiento en los niveles nacional, regional y local que garanticen una adecuada representación política y la prestación de los servicios del Estado;
- el favorecimiento de condiciones para el desarrollo, en especial mediante la promoción de las inversiones estatal y privada en zonas particularmente deprimidas;
- la cimentación de una cultura de diálogo y paz que sustente las relaciones entre ciudadanos, empresas y Estado.

Para la Defensoría del Pueblo, la existencia de conflictos constituye un espacio natural de la vida social. Es necesario, sin embargo, reconocer que los conflictos pueden tornarse violentos, siendo esto lo que un adecuado manejo de los mismos debe evitar a través del diálogo. La actuación de la Defensoría del Pueblo en la identificación, reporte e intervención en los conflictos busca precisamente proponer algunos aportes en este propósito.

Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo ha diferenciado en sus reportes entre:

- Conflicto activo: es aquel conflicto que se inicia cuando una de las partes manifiesta públicamente alguna demanda o reclamo.
- Conflicto latente: es el conflicto oculto o aparentemente inactivo. En él se pueden observar la concurrencia de factores que tienen una trayectoria de colisión pero que no se manifiestan, o que habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable.
- Conflicto resuelto: es el conflicto que ha llegado a un punto de acuerdo entre las partes o que tiene algún tipo de desenlace judicial o administrativo que no es impugnado por alguna de las partes. “Resolución”, sin embargo, es un concepto estático que no refleja el carácter dinámico de los conflictos por lo que el concepto de “transformación” resulta más adecuado.

Luego de emitir 36 reportes de conflictos durante tres años<sup>1</sup> y de haber intervenido directa o indirectamente en 186 conflictos en todo el país, podemos señalar, a guisa de primera caracterización, los rasgos más visibles de los conflictos en el Perú:

- una especial complejidad de nuestros conflictos se evidencia en situaciones poco estudiadas, que demandan un abordaje interdisciplinario que facilite su comprensión;

---

<sup>1</sup> Antes de la creación de la Unidad de Conflictos Sociales, la Defensoría del Pueblo hacía monitoreo a través de la Comisión de Requerimientos e Intervención en Conflictos Sociales y Políticos.

- la existencia de una circunstancia histórica de exclusión social es la base de este tipo de conflictos por la cual millones de compatriotas no acceden a empleo, bienes y servicios, la educación que reciben es de baja calidad, al igual que las prestaciones de salud, su participación política no es muy activa y se ven, de varias formas, discriminados por su lengua y su cultura;
- una insuficiente capacidad de respuesta del Estado, que se expresa generalmente en displicencia en la etapa temprana del conflicto, represión en el escalamiento y la crisis, e incumplimiento de los acuerdos contenidos en las actas suscritas con ocasión de la solución del conflicto. La institucionalidad intermedia, especialmente, no cuenta con recursos personales e instrumentos para manejar y transformar los conflictos;
- la percepción de los actores estatales como poco confiables y con limitaciones para convocar al diálogo;
- el ejercicio de la violencia es notorio en los mecanismos de reclamo, en perjuicio de nuestro sistema democrático, equívocamente vistos como los medios más eficaces para alcanzar los objetivos;
- la existencia de componentes culturales y lingüísticos no considerados por el Estado, que en algunos casos dificultan la comunicación;
- la existencia de diversos liderazgos con agendas ocultas, que orientan la protesta social hacia fines privados;
- la ausencia de una cultura dialogante en las partes, fruto de una larga tradición autoritaria;
- el desarrollo de las empresas, actividades extractivas, sin tomar en cuenta los aspectos sociales y ambientales, situación que ha provocado pasivos ambientales y una imagen negativa de estas actividades en la población;
- el escaso conocimiento de los procedimientos legales de control y participación ciudadana mediante los cuales se puedan canalizar las tensiones;
- finalmente, la carencia de articulación nacional de los conflictos sociales, básicamente reivindicacionistas y dirigencias que exigen tratamientos diferenciados.

En un escenario como el que se describe, lo que cabe es una respuesta institucional frente a los conflictos. Se podría decirse que los conflictos deben convertirse en uno de los reactivos que ayude a organizar una respuesta profesional y diligente de parte del Estado, que contribuya al fortalecimiento de la democracia en todos sus niveles. No es correcto un modelo que desplace a la autoridad llamada por ley a intervenir, sino, por el contrario, uno que le exija el cumplimiento de sus obligaciones, que le dé herramientas para intervenir con solvencia y que facilite un trabajo en red con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad, entendiendo que el acceso a información y las oportunidades de deliberación propician el esclarecimiento de los hechos y la consolidación de acuerdos duraderos entre las partes.

El diálogo será siempre el mecanismo básico que acompaña a los procedimientos legales o que, por excepción, prevalezca en una situación de conflictividad, pero las

mesas de diálogo, las comisiones de alto nivel o las mediaciones, no deben sustituir el papel de las entidades del Estado que, por mandato constitucional y legal, deben asumir deberes frente a los ciudadanos.

El deber de la Defensoría del Pueblo es contribuir mediante procedimientos preactivos y una facilitación profesional, desde su posición de institución de defensa de derechos y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal. La Defensoría del Pueblo no es una instancia obligada de mediación, ni todos los conflictos tienen necesariamente que pasar por sus 36 Oficinas Defensoriales. La Defensoría del Pueblo no resuelve, sino que ayuda a resolver; no declara el derecho, sino que lo defiende ante quienes tienen el mandato y la competencia para declararlo.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo contribuye a monitorear, analizar, prevenir e intermediar en conflictos sociales. Dependiendo del caso que trate, podría igualmente procurar la transformación estructural de los conflictos y obtener lecciones de ellos.

- **Monitoreo.-** La Defensoría del Pueblo elabora una cronología de los conflictos sobre la base de las informaciones aparecidas en los medios de comunicación nacional y regional respecto de cada departamento y ámbito del conflicto. Del mismo modo, cada mes da a conocer al país el reporte de los conflictos sociales a partir de la información enviada por sus 36 oficinas. Dicho reporte consigna una descripción de cada uno de los conflictos, sus actores, el contexto, las actuaciones defensoriales realizadas. Además, esta información permite elaborar una serie de cuadros referidos a las motivaciones de los conflictos, formas de resolución, tipos de conflicto, su relación con la situación de pobreza y su ubicación urbana o rural, entre otros. Es importante precisar que se viene implementando un moderno sistema informático de monitoreo de conflictos que va a permitir a la institución conocer la información de manera inmediata, hacer alertas tempranas que ayuden a la prevención. Además, permitirá seguir de cerca el cumplimiento de las actas suscritas entre las partes —acuerdos que, generalmente, no se cumplen, y respecto de las cuales tampoco hay manera de exigirlos—. Con este sistema se facilita el ingreso y registro de esta información y las llamadas de atención oportunas en caso de incumplimiento.
- **Análisis.-** La Defensoría del Pueblo ha considerado los siguientes ámbitos de conflictos: conflictos entre población y autoridades municipales y regionales; conflictos socioambientales; conflictos derivados del cultivo de la hoja de coca; conflictos entre comunidades; conflictos por violencia política y otros conflictos de carácter gremial o de otra índole. Para abordar los conflictos se aplica una serie de instrumentos que permiten interpretar situaciones complejas a partir del análisis transdisciplinario de los hechos,



la trayectoria de los actores, los intereses, necesidades y posiciones de las partes, el contexto en que se mueven, etc.

- **Prevención.-** Para la Defensoría del Pueblo se trata de un gran desafío que implica un cambio de paradigma en la intervención en los conflictos. Normalmente se ha organizado el trabajo en torno a la capacidad de reacción frente a las vulneraciones de derechos. En este caso es indispensable que estén preparadas, tanto la Defensoría del Pueblo como las demás instituciones del Estado e incluso la sociedad, para anticiparse a desenlaces violentos y poder conducir el conflicto por los cauces de la ley y el diálogo. Las capacitaciones que se imparten a nuestro personal se atienden a esta orientación. Las principales actuaciones defensoriales que el Protocolo de intervención en Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo establece son: colaboración en el acceso a la información, visitas de inspección, entrevistas con los actores, reuniones de exposición de posiciones, talleres de trabajo, alertas tempranas y elaboración de *amicus curiae*.<sup>2</sup>
- **Intermediación.-** La Defensoría del Pueblo ha sido requerida en varias oportunidades para cumplir funciones de acercamiento de las partes y de construcción de acuerdos. No obstante que la naturaleza de nuestro mandato involucra la defensa de derechos, consideramos que, en circunstancias críticas, la Defensoría del Pueblo debe evaluar cómo asumir este papel siempre que los particulares expresen una auténtica voluntad de diálogo y se ciñan a las reglas que la Defensoría del Pueblo establece para estos casos. En este sentido, el referido Protocolo prevé actuaciones como interposición de buenos oficios, mesas de diálogo, comisiones de alto nivel, facilitación del diálogo, y otras orientadas a detener las opciones violentas y privilegiar salidas dialogadas en el marco de la ley.
- **Transformación estructural de los conflictos.-** Es la decisión de ir más allá de las causas inmediatas y de los acuerdos logrados en una negociación para proponer medidas tendientes a cambiar aquella normatividad defectuosa que, lejos de contribuir al manejo de una situación, la complica; o incidir en las políticas públicas de modo que las grandes decisiones del Estado consideren aspectos relativos a los derechos fundamentales. Existen causas que sobrepasan a las expresiones de protesta se relacionan con las agendas históricas de los pueblos que el Estado y la sociedad deben tener presentes para, justamente, evitar la violencia de sus efectos.

Finalmente, cabe precisar que los conflictos, por ser una cadena de eventos complejos en los que se evidencian las viejas carencias, los abandonos históricos, las iras acumuladas de los pueblos del Perú, nos permiten extraer lecciones que

---

<sup>2</sup> Escrito dirigido a la autoridad judicial con la posición de la Defensoría del Pueblo sobre un caso, con el fin de aportar en la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

hace falta rescatar para introducir cambios en nuestro propio comportamiento de cara a contar, en adelante, con un servicio de defensa del ciudadano más eficiente y confiable.

## **5. Análisis defensorial de los conflictos socioambientales**

### **5.1. Causas de los conflictos socioambientales**

#### **A. El problema ambiental, la sensación de incertidumbre y el temor a la contaminación**

La degradación del entorno guarda relación directa con los derechos fundamentales de las personas a la vida, la salud, la propiedad, la paz social, la integridad personal, la vivienda, el desarrollo, entre otros. Por consiguiente, para la Defensoría del Pueblo, la defensa de derechos exige un enfoque integral que incorpore los factores ambientales que determinan o condicionan el disfrute efectivo de los derechos humanos.

La estrecha vinculación que existe entre los sistemas naturales y los derechos fundamentales imponen al Estado un deber de protección, el cual implica impedir que terceros —ya sean particulares, grupos, empresas, otras instituciones, o quienes actúen en su nombre— menoscaben de algún modo el disfrute del derecho, contaminando el espacio vital o el medio ambiente.

La contaminación ambiental, por definición, es un fenómeno complejo. La contaminación —en términos de Nestor Cafferata— es itinerante, cambiante, se difumina en el tiempo y en el espacio, no tiene límites geográficos ni físicos, ni temporales ni personales. En este sentido, diremos que la contaminación muchas veces se caracteriza por la dificultad de precisión en sus características, su extensión, alcance y prolongación. Además, su carácter persistente, residual, latente, acumulativo, de efectos sinérgicos, nos enfrenta a un escenario significativamente complejo al momento de su identificación y determinación.

Las dificultades que se enfrentan al momento de acreditar la relación causal entre una conducta o situación y un daño ambiental se derivan, como es lógico, de las características intrínsecas del daño ambiental. A veces, su existencia es difícil de probar tanto por el desconocimiento científico de las causas de un determinado daño o por la incertidumbre, también científica, que puede rodear a la identificación de los efectos sobre el ambiente de algunos compuestos químicos. Esta situación tiende a agudizarse conforme nos encontramos frente a actividades económicas cada vez más complejas.

De esta sensación de incertidumbre, que genera su dificultad técnica y científica, se deriva el temor de la población ante industrias identificadas, históricamente, como productoras de contaminación, o ante nuevas tecnologías, cuyos efectos aún son materia de estudio por parte de la ciencia, como las radiaciones no ionizantes en la telefonía móvil. Invocar la contaminación para oponerse a la realización de

una actividad extractiva es una labor sencilla y popular, así como un poderoso instrumento, debido a que es difícil determinarla, pero —cabe precisarlo— no imposible.

En el Perú, la incertidumbre que rodea a la contaminación, y que es consustancial a los temas ambientales, así como la inseguridad y temor que esta situación genera en la población, se ven fortalecidas por la inexistencia de un organismo técnico que en forma exclusiva y prioritaria evalúe la calidad del medio natural y humano. Por ello, la información disponible sobre los niveles de contaminación en los ríos, lagos, mares, ciudades, suelos y atmósfera del Perú es muy escasa e insuficiente. Esta función descansa, entre muchas otras, en la Dirección General de Salud Ambiental, órgano perteneciente al Ministerio de Salud. El Estado no cuenta con los recursos técnicos y financieros necesarios para asumirla, y las empresas extractivas pueden mostrar, en ocasiones, una historia negativa de gestión ambiental.

Asimismo, el análisis de los efectos de la contaminación ambiental en las personas es también incipiente en el Perú, y muchas veces los médicos no están en capacidad de diagnosticar la intoxicación por metales pesados, confundiendo los síntomas con otras enfermedades. No obstante lo extendido de las actividades extractivas en todo el país, sólo contamos con cinco estudios de riesgo realizados por el Instituto Nacional de Salud del Ministerio de Salud, en población por metales pesados: La Oroya en Junín, Comunidades Nativas del Río Corrientes, en Loreto, localidades de Mayoc, Daza y San Mateo en Lima, Comunidad Urbana de Buenos Aires en Cerro de Pasco y la provincia de Lauricocha en Huánuco.

Por otro lado, la construcción de liderazgos implica naturalmente el buen uso de las fortalezas y oportunidades que se presenten. En ese sentido, en aquellos lugares en donde los asuntos ambientales vinculados a las actividades extractivas aparecen como socialmente relevantes, las autoridades, dirigentes y líderes políticos o sociales suelen hacer uso de estos temas con miras a ganar o afirmar su legitimidad.

La situación descrita no está exenta de aquellos liderazgos que agudizan las tensiones, generando las condiciones para una escalada del conflicto o dificultando su solución.

Esta realidad puede llevar al Estado a pensar que las denuncias de contaminación constituyen una excusa que esconde una agenda oculta de grupos radicales. Esto polariza las posiciones, alejando al Estado de la búsqueda de la identificación objetiva y técnica de la verdad, a fin de determinar la existencia y magnitud de la contaminación, así como del ejercicio de su papel de protector de los derechos constitucionales.

Resulta fundamental que el Estado enfrente el problema de la contaminación sin ideas preconcebidas ni prejuicios, entendiendo y respetando el temor de la población como un sentimiento natural ante lo desconocido, o frente a lo que

percibe como una potencial amenaza de su espacio vital, la cual se cimienta, en muchos casos, en su experiencia pasada o presente. Corresponde al Estado, entonces, hacer una evaluación sincera y objetiva del riesgo que supone la actividad y decidir, finalmente, con un enfoque de justicia intrageneracional e intergeneracional, si la actividad pone en riesgo la salud y vida de las personas, y si ésta reporta o no un beneficio neto para la sociedad en su conjunto.

La contaminación, un fenómeno técnicamente complejo, requiere recursos y capacidades técnicas muy especializadas para poder analizarla y acercarnos a la verdad. En tal sentido, no contribuye a la solución del conflicto solicitar pruebas a la población que, en la mayoría de las veces, vive en situación de grave exclusión social y pobreza extrema. Al respecto, la Ley General del Ambiente ofrece algunos criterios y herramientas que deben guiar la acción estatal como los principios de precaución<sup>3</sup> e internalización de costos,<sup>4</sup> y el mecanismo de responsabilidad ambiental objetiva.<sup>5</sup>

Finalmente, otro factor importante que influye en la actitud de la población vecina frente a las actividades extractivas, está constituido por los pasivos ambientales, considerados como las pruebas tangibles y visibles que demuestran la debilidad del Estado para proteger el medio ambiente vital de las poblaciones cercanas a proyectos extractivos. Un comunero resumió esta idea con una frase: “Nosotros escuchamos por los ojos”.

Los pasivos ambientales son instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos abandonados, los cuales representan un riesgo para la salud de las personas, el ecosistema o la propiedad. La recuperación ambiental de las zonas afectadas, de manera que no representen un riesgo para la salud de la población, constituye un proceso complejo y muy costoso.

Son comprensibles, en este contexto, la preocupación y la percepción de sectores de la población que creen que las actividades extractivas de minerales o hidrocarburos causan contaminación, situación que propicia que estos sectores puedan sumarse fácilmente a las protestas en contra de estas actividades.

---

<sup>3</sup> El Principio de Precaución establece que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

<sup>4</sup> El Principio de Internalización de Costos consiste en lograr que, quien contamina, asume los costos que demande la prevención de la contaminación.

<sup>5</sup> La responsabilidad ambiental objetiva es la derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso; o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación de daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

## **B. El problema social: exclusión, desigualdad y discriminación**

El Perú es un país que se caracteriza por una enorme desigualdad social. Más de la mitad de la población es pobre, y más de la tercera parte se encuentra en situación de extrema pobreza. Por otra parte, históricamente se han originado desigualdades no sólo económicas y sociales, sino también raciales y culturales, las cuales contribuyen a crear desencuentros entre distintos sectores de la sociedad.

En esta coyuntura, importantes sectores sociales se mantienen excluidos de la satisfacción de necesidades básicas, servicios públicos y, en general, de los beneficios de la sociedad moderna. El surgimiento y avance de la violencia política en la década de los 80' es una consecuencia de esta situación de exclusión, que ha originado sentimientos de frustración e impotencia reflejados en conductas antisociales, ya no sólo individuales, sino también colectivas, y que configuran un contexto problemático y sumamente difícil para la gobernabilidad.

Asimismo, las comunidades perciben con recelo que las empresas obtengan altas ganancias por los recursos que extraen de las zonas en las que habitan. Si bien los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento, en muchos casos, las comunidades campesinas y nativas no conocen o no comprenden íntegramente el sentido y los alcances de lo establecido por la Constitución Política del Perú. Es decir, su cultura las orienta hacia un sentimiento de propiedad respecto de los recursos que se encuentran en las zonas donde habitan y, por ello, ese factor cultural debe ser comprendido y abordado cuidadosamente. A esto se añade que los espacios donde se realizan las actividades extractivas constituyen espacios vitales para estas poblaciones.

Por otra parte, las evidencias de los incrementos patrimoniales de los trabajadores de las empresas mineras, en comparación con la pobreza de la población local, vienen aparejadas, en ocasiones, con conductas de superioridad y menosprecio. Esta situación genera una mayor distancia entre los ciudadanos, que es percibida como discriminatoria y de gran inequidad por parte de los pobladores. Asimismo, se presentan otros problemas, como la aparición o el incremento de la prostitución y la delincuencia en la zona. También se ha señalado que el establecimiento de la mina ha originado en las ciudades cercanas un incremento significativo de la demanda por alimentos y servicios, con el consecuente impacto sobre los precios locales. De esta forma, mientras sólo un segmento de la población se ha beneficiado con empleo en la mina o con el desarrollo de sus negocios, la mayoría se ha visto obligada a enfrentar las alzas de los precios.

Toda esta situación ha originado serias tensiones sociales, las cuales no han sido manejadas adecuadamente ni por las empresas ni por el Estado, y han contribuido a formar un sentimiento de rechazo entre diversos sectores de la población. En este contexto, el tratamiento de las relaciones de las empresas con las comunidades de su entorno ha carecido de un adecuado asesoramiento de profesionales de las

ciencias sociales, los cuales no han participado o su participación no ha tenido el peso necesario en la definición de las políticas empresariales.

Todos estos desencuentros se originan en raíces históricas y reflejan una complejidad de circunstancias y elementos que explican la conflictiva situación actual. Es evidente, en este sentido, que existen marcadas diferencias culturales y sociales entre los pobladores de las regiones donde se ubican los yacimientos mineros y de hidrocarburos, y los funcionarios de las empresas y del Estado, lo cual no solamente torna difícil la comunicación y la comprensión, sino que, además, en muchos casos, tales diferencias contribuyen a agravar los conflictos.

Por su parte, el Estado no identificó a tiempo la importancia del aspecto social en la promoción, evaluación y fiscalización de los proyectos y operaciones, de tal modo que, en muchos casos, no se han atendido las demandas y reclamos de la población vinculadas a los impactos sociales, generándose una acumulación de descontento y desconfianza. Asimismo, la falta de atención de los problemas sociales ha generado vulneraciones a derechos fundamentales, a la paz, la tranquilidad y la seguridad.

En la actualidad, mediante acciones de los Gobiernos Regionales y del Gobierno Central, se desarrollan mayores esfuerzos desde el Estado para prevenir que los conflictos se tornen violentos. Es necesario fortalecer, al respecto, las capacidades de las diversas instituciones involucradas con las actividades extractivas para que colaboren efectivamente en la prevención de los conflictos. Las autoridades locales y regionales también deben fortalecer la gestión preventiva de conflictos socioambientales. La creación de la nueva Dirección General de Gestión Social significa un avance que el Ministerio de Energía y Minas debe fortalecer. Del mismo modo es muy importante el papel que viene desarrollando la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Unidad de Prevención de Conflictos.

Respecto a la importancia del aspecto social de los proyectos de inversión y las operaciones de las empresas, la Defensoría del Pueblo ha planteado al Ministerio de Energía y Minas incorporar la evaluación social también en la etapa de exploración minera y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, como una forma de generar mayor compromiso con la gestión de la viabilidad social que deben realizar en forma permanente las empresas.

### **C. Afectación de los derechos fundamentales**

Una de las causas frecuentes de conflicto está vinculada a situaciones de vulneración de derechos fundamentales, tales como el medio ambiente, la propiedad, la salud, entre otros. Estas vulneraciones se producen, en ocasiones, por el incumplimiento de funciones de parte del Estado, o por la ausencia de normas o procedimientos que le permitan cumplir con su deber de respeto y protección de los derechos fundamentales. Asimismo, las empresas extractivas también pueden ser responsables en algunos casos de la vulneración de los derechos. Sin embargo, en

determinados casos se trata sólo de una percepción de la población de que la contaminación se debe a las actividades desarrolladas en la zona.

Los daños sobre el medio ambiente derivados de las actividades extractivas como la minera e hidrocarburífera, deben medirse teniendo en cuenta la interdependencia del derecho al medio ambiente con otros fundamentales tales como la vida, la salud, la propiedad, la seguridad alimentaria y el desarrollo.

Existe estrecha relación entre el derecho a un ambiente adecuado y el derecho a la vida. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala que aquél implica la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientales dignas<sup>6</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala, asimismo, que “las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimiento a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano”<sup>7</sup>.

Así, por ejemplo, en el Informe Defensorial N° 103, “El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas”, aprobado por Resolución Defensorial N° 0012-2006/DP, la Defensoría del Pueblo señaló los daños que podía ocasionar la ausencia de medidas de prevención en el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

En el año 2002, asimismo, comisionados de la Oficina Defensorial del Cusco y del Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo constataron que los miembros de los pueblos indígenas en contacto inicial asentados en Montetoni y Marankeato no se encontraban dentro del área de influencia directa del Proyecto Camisea y, sin embargo, eran afectados por los constantes sobrevuelos y ruidos causados por los motores, lo que les generaba dificultad para conseguir alimentos.

Además, en el 2006, la Defensoría del Pueblo intervino en el caso del Río Corrientes, debido a la existencia de altos niveles de cadmio y plomo que se encontró en la población Achuar. La contaminación de las fuentes de agua y los recursos biológicos, de donde se alimentan estas poblaciones, afectaba la salud y la vida de la población.

En otros casos, la carencia de verificación del cumplimiento de los requisitos en la aprobación de los estándares ambientales por parte de la autoridad competente, así como la ausencia de una fiscalización adecuada, puede conllevar a la vulneración

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 6 de noviembre del 2002. Expediente N° 0018-2002-AI/TC, párrafo 8.

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. OEA/Ser.L/V/II.96, 1997. Ver Capítulo VIII: La situación de los derechos humanos de los habitantes del interior del Ecuador afectados por las actividades de desarrollo.

del derecho de propiedad de las comunidades. Por ejemplo, el uso de tierras para el ejercicio de actividades de exploración y explotación exige contar con el acuerdo previo del propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre. El Artículo 11° de la Ley N° 26505 exige que para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requiere el Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad. Este requisito debe ser exigido por el Ministerio de Energía y Minas en los procedimientos administrativos destinados a habilitar la operación de las empresas, lo que en algunos casos no se habría cumplido.

Son conocidos los potenciales impactos negativos que pueden producir las actividades extractivas sin un adecuado control y supervisión por parte de las autoridades. La Defensoría del Pueblo ha precisado en diversas oportunidades que no se puede pasar por alto las repercusiones que pueden generar estas actividades en la vida de los ciudadanos, porque no se trata de cualquier tipo de afectación, sino de la afectación de los más altos valores de una sociedad, como son los derechos fundamentales.

Por tal razón, corresponde a las autoridades con competencia en la promoción de la inversión, y en la regulación y fiscalización de las actividades extractivas, actuar dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y por el Tribunal Constitucional, como su supremo intérprete, a fin de que sus acciones guarden coherencia con los fines del Estado que se han consagrado en ella, en particular, el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

- **La defensa de la persona y sus derechos fundamentales como primer parámetro constitucional de la actuación del Estado**

La Constitución Política del Perú señala como derrotero de la actividad de todos los órganos estatales y de la sociedad que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (Artículo 1°). Éste es un principio y un mandato constitucional que tiene directa incidencia en el papel del Estado, en cuanto sus obligaciones primordiales son garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general, que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Artículo 44°).

En este marco, señala el Tribunal Constitucional, no sería constitucionalmente adecuada la solución de la problemática económica desde una perspectiva alejada de la dignidad humana, pues **la persona no puede ser un medio para alcanzar una economía estable**, sino, por el contrario, debe ser la que auspicie la consecución de



un fin superior para el Estado y la sociedad, a saber, la consolidación de la dignidad de la persona.<sup>8</sup>

En tal sentido, ese es el primer parámetro al que deben ceñirse los poderes públicos cuando promueven el crecimiento económico a través de las inversiones. No se trata de un principio declarativo, sino de un mandato concreto a la autoridad, que debe cumplir y plasmar en cada una de sus decisiones políticas, económicas y sociales. Esto se debe hacer, por ejemplo, incorporando el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, como lo ha recomendado la Defensoría del Pueblo en sus Informes Defensoriales.

Se debe subrayar que el mandato constitucional de garantizar los derechos fundamentales no se agota con el reconocimiento formal de los derechos a través de las leyes. Este mandato tiene mayor alcance porque obliga al Estado a diseñar, implementar y evaluar sus políticas públicas de toda índole, con el respeto de los derechos fundamentales como primer parámetro.

El deber fundamental de garantizar los derechos constitucionales implica en buena cuenta –como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos– cumplir con las siguientes obligaciones:

1º **La obligación de respetar**, que implica que el ejercicio del poder estatal se encuentra limitado por los derechos humanos, lo cual significa que el Estado, directa o indirectamente, no puede violar estos atributos inherentes a la persona humana.

2º **La obligación de garantizar**, que significa adoptar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de los derechos humanos. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>9</sup> esta obligación comprende:

- la obligación de prevenir,
- la obligación de investigar,
- la obligación de sancionar,
- la obligación de reparar los daños producidos en perjuicio de las personas.

**La obligación de prevenir**, que implica que las violaciones a los derechos humanos van de la mano con una **obligación de protección** ante posibles amenazas a los derechos provenientes de particulares, grupos, empresas.

**La obligación de investigar**, que significa que las autoridades están obligadas a investigar las amenazas o vulneraciones a los derechos humanos. La investigación de estos hechos comprende también **la obligación de sancionar** a los responsables de tales vulneraciones de modo tal que éstas no queden impunes. Finalmente, el

---

<sup>8</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 11 de noviembre del 2003. Expediente N° 0008-2003-AI/TC, párrafo 14.

<sup>9</sup> [www.cajpe.org.pe/RIJ](http://www.cajpe.org.pe/RIJ)

Estado está obligado a hacer posible la reparación de los daños producidos en perjuicio de las personas.

Junto a estas obligaciones también corresponde al Estado asegurar que las personas ejerzan sus derechos cuando no puedan hacerlo por sí mismas. Del mismo modo, le corresponde promover las condiciones necesarias para que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos plenamente.

Estas obligaciones deben cumplirse en todas las labores del Estado, por ejemplo, cuando el Congreso de la República aprueba una norma o cuando el Ministerio de Energía y Minas reglamenta los procedimientos para la exploración minera, o cuando otorga concesiones para las industrias extractivas.

- **El principio del Estado Social y Democrático de Derecho como parámetro constitucional en el desarrollo de las actividades económicas y la responsabilidad social de la empresa**

Los Artículos 3° y 43° de la Constitución reconocen que el Perú es un Estado Social y Democrático de Derecho. Su configuración requiere de dos aspectos básicos:

- La existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal;
- La identificación del Estado con los fines sociales de la Constitución, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, los contextos que justifican sus acciones, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social.<sup>10</sup>

La consagración del Estado Social en nuestro ordenamiento impone exigencias claras a la sociedad y a las autoridades públicas. Al Estado le corresponde la defensa del bien común y del interés público, la explotación y el uso racional de los recursos naturales que, como tales, pertenecen a la Nación y el desarrollo de acciones orientadas a propiciar la equidad social. En ese sentido, tiene la obligación de acentuar la búsqueda del equilibrio entre la libertad económica, la eficiencia económica, la equidad social y las condiciones dignas de vida material y espiritual para las actuales y venideras generaciones.<sup>11</sup>

Con relación a la participación de la empresa privada, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

---

10 Tribunal Constitucional. Sentencia del 11 de noviembre del 2003. Expediente N° 0008-2003-AI/TC, fundamento N° 12.

11 Tribunal Constitucional. Sentencia del 1 de abril del 2005. Expediente N° 0048-2004-PI/TC, párrafo 13.

“(…) la empresa privada, como expresión de un sector importante de la sociedad, tiene especial responsabilidad frente al Estado. La Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe (...) superponerse al resguardo de la dignidad de la persona que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto.<sup>12</sup>

De ese modo, la actividad de la empresa está sujeta a las normas constitucionales y legales a fin de que se logren los objetivos establecidos en la Constitución. El Tribunal Constitucional ha señalado que lo “social” implica, entre otros aspectos, “una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”,<sup>13</sup> lo cual debe cumplirse para la regulación en las actividades extractivas en minería e hidrocarburos.

El sentido de responsabilidad social que corresponde a las empresas en el marco de un Estado Social y Democrático implica respetar el criterio de que las actividades de inversión y de explotación de recursos naturales deben realizarse dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible. Es decir, que “no se entiendan y manejen únicamente con el fin de obtener beneficios monetarios, sino que se consideren también otros factores, tales como las realidades sociales, culturales y ecológicas”.<sup>14</sup>

- **El principio de interdependencia de los derechos humanos**

El principio de que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes significa que todos los derechos están relacionados entre sí. Esto quiere decir que los derechos humanos se deben tratar en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. En ese sentido, el Estado tiene el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>15</sup>

Este principio es de particular relevancia en relación con el derecho a un ambiente saludable, atendiendo a que su goce y disfrute tiene impacto directo en otros derechos fundamentales. Por ello, es importante que tanto las autoridades públicas como las empresas tengan en cuenta que cualquier impacto negativo sobre el medio ambiente puede ser dañino para otros derechos fundamentales de la persona.

---

<sup>12</sup> Ibid., párrafo 15.

<sup>13</sup> Ibid., párrafo 16

<sup>14</sup> Ibid., párrafo 35.

<sup>15</sup> Artículo I.5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

#### **D. Actuación del Estado en los conflictos socioambientales: problemas en la gestión y en la institucionalidad ambiental como fuente de desconfianza de la población en el Estado**

La importancia económica de la minería y los hidrocarburos en el Perú es indiscutible, como también lo es la posibilidad de generar impactos ambientales negativos y el limitado aporte que en la historia ha implicado en el desarrollo de las economías regionales y locales. Asimismo, también es claro que los riesgos ambientales de la actividad minera y de hidrocarburos son mayores que los de otros sectores, pero de allí no se desprende que el país deba abandonar estas actividades, ya que pueden contribuir a aportar recursos importantes, e incluso esenciales, para el desarrollo nacional. Más aún, las actividades extractivas también se realizan en países desarrollados en los cuales la preocupación ambiental es prioritaria en las agendas nacionales, lo que permite desarrollar la actividad de manera que se puedan controlar sus externalidades negativas. La existencia de importantes riesgos ambientales implica, empero, que debemos ser particularmente cuidadosos respecto de la gestión ambiental de los proyectos mineros y de hidrocarburos, a la vez que debemos lograr una transferencia de beneficios significativos de tales proyectos al país y a las comunidades locales.

- **Debilidad en el manejo de los conflictos**

En general, la actuación del Estado ha sido poco efectiva para prevenir y mediar las situaciones de conflicto. Con frecuencia, las poblaciones protestan porque sienten sus derechos vulnerados en áreas como el acceso al agua o al empleo, porque las empresas ingresan a sus territorios sin su consentimiento o porque perciben que la distribución del canon no los beneficia. En este escenario, el Estado —percibido como, además, aliado de las empresas— confronta muchas dificultades para cumplir con su papel de mediador y garante del cumplimiento de las normas. Sin embargo, se debe señalar que la acción del nuevo Gobierno en los conflictos de Arequipa y Cajamarca ha sido eficaz y puede estar revelando un cambio importante en la manera de entender y abordar la gestión del conflicto.

- **Dificultad para armonizar el enfoque ambiental y el desarrollo económico**

En este contexto, en el proceso de los conflictos socioambientales se verifica que existe tensión entre las actividades extractivas y diversos enfoques de desarrollo sostenible. Consideramos, al respecto, que ésta no es una contradicción inevitable, aunque las tensiones entre economía y sostenibilidad —en este caso— sean mayores que en otras actividades económicas. De allí que sostener un rechazo cerrado a la actividad minera y de hidrocarburos en el Perú es una posición extrema que, afortunadamente, ningún sector ha planteado abiertamente. En cambio, nos parece pertinente enfatizar que los importantes riesgos ambientales de las actividades extractivas justifican la cautela y vigilancia, lo cual requiere desarrollar propuestas de cambio en lo normativo e institucional, y también en las conductas de los

actores, para lograr una actividad aceptable socialmente, que contribuya con efectividad a un desarrollo sostenible.

Asimismo, a lo largo de su historia, el Estado peruano no ha podido prevenir la contaminación y sus efectos adversos sobre la salud y calidad de vida de las personas. Tanto los niveles de contaminación de las ciudades, los ríos, lagos y el mar, y de los más de 800 pasivos ambientales mineros existentes, así como la gestión de recursos naturales renovables y no renovables, dan cuenta de esta grave limitación. En la actualidad, esta situación se mantiene, no obstante haber transcurrido 17 años desde la aprobación del Código del Medio Ambiente en 1991. Al parecer, el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y la mejora de la regulación es percibido por algunos sectores de la clase política como barreras o sobrecostos a la inversión, haciéndola más costosa, menos competitiva y, finalmente, desalentándola o ahuyentándola.

En realidad, la debilidad de la gestión ambiental hace difícil prevenir la contaminación, que, a su vez, ocasiona costos externos que son asumidos por la población que la padece. En otras palabras, la regulación ambiental no crea costos nuevos en la economía: su función es evitar que estos costos sean pagados por terceros ajenos a la actividad que la produce.

La contaminación de un río, además de amenazar la vida y la salud de las personas, produce pérdidas en las economías que dependen de los servicios que presta dicho río, como la producción agropecuaria, la pesca, el turismo, o la producción de agua potable para el consumo de las ciudades. En este caso, los costos derivados de la contaminación que afronte el agricultor, el sector turismo, o la empresa de agua han sido trasladados desde la empresa contaminadora hacia terceros. Esta situación crea tensiones entre las empresas contaminadoras y los perjudicados, que reclaman su derecho a desarrollar su actividad económica sin ser afectados por otra actividad económica. En consecuencia, el Estado tendrá la responsabilidad de hacer armónica la realización de ambas actividades de modo que se respeten los derechos de todos los involucrados.

Preservar los ecosistemas y el espacio vital de las personas no es, entonces, el único objetivo de la gestión ambiental del Estado. También lo es lograr la internalización de los costos ambientales<sup>16</sup> en quien la produce, a fin de evitar externalidades negativas que afecten a otros agentes de la economía, evitando de este modo las distorsiones económicas que dificulten la eficiente asignación de los recursos en el mercado.

---

<sup>16</sup> El Principio de Internalización de Costos consiste en lograr que quien contamina asume los costos que demanda la prevención de la contaminación.

- **Debilidad en la gestión ambiental**

En el país, la Gestión Ambiental se articula mediante el Sistema Nacional de Gestión Ambiental que, en su nivel central, encarga a cada sector las principales funciones de gestión ambiental, como la de normar, evaluar, aprobar licencias ambientales, fiscalizar y sancionar. Todas estas autoridades ambientales sectoriales, así como las regionales y locales son coordinadas por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), entidad creada en 1994 y que tiene el título de Autoridad Ambiental Nacional. Sin embargo, su funcionamiento exhibe poca visibilidad, carece de peso político y no cuenta con los recursos financieros para lograr sus importantes fines. Es así que, luego de 13 años de funcionamiento del CONAM, el Perú no cuenta con una política ambiental que indique el camino a seguir y una institucionalidad ambiental técnica ordenada, con recursos, con visibilidad frente a la población, con responsabilidad política, y que enfrente los retos que impone un país con ingentes recursos naturales y una enorme diversidad biológica y de ecosistemas.

La gestión ambiental gubernamental requiere instrumentos normativos que establezcan los niveles tolerables de contaminación presentes en el aire, el suelo y el agua. Estos niveles no deben poner en riesgo la salud de la población expuesta. Una vez fijados los denominados **estándares de calidad ambiental** del agua, aire y suelo, debe procederse a su medición en el ambiente y, tras concluir que sean superados, hay que orientar y movilizar la acción pública para alcanzarlos.

Estas normas que, en teoría, trazan la frontera entre lo inocuo y lo riesgoso para la salud en el Perú, ostentan un desarrollo incipiente. La norma del aire presenta algunos importantes vacíos y sus niveles distan mucho de los recomendados por la Organización Mundial de la Salud. La norma ambiental sobre calidad del agua fue aprobada en 1969, y para el caso del suelo no existe norma alguna.

Algo similar ocurre con la regulación sobre límites máximos permisibles, que fija la cantidad máxima de contaminantes que pueden ser legalmente emitidos en el ambiente sin que se ponga en riesgo el cumplimiento de las normas de calidad ambiental antes referidas. Sectores productivos como pesquería o agricultura carecen de alguna norma de este tipo, mientras que las normas del sector minero y de hidrocarburos se remontan a 1996 y 1997, o son provisionales.

Estos vacíos en las normas sobre estándares ambientales de emisión impiden al Estado definir algo tan simple como si existe o no contaminación, en tanto que a los órganos de fiscalización ambiental les impide sancionar a las empresas, pues no existen parámetros que separen la legalidad de la ilegalidad.

Otro instrumento medular en la gestión ambiental es el procedimiento de **evaluación de impacto ambiental**, el cual fue regulado en el año 2001 por la Ley N°

27446, dispositivo que estableció un plazo de 45 días para su reglamentación, requisito indispensable para su plena vigencia. Hasta la fecha, esta ley no ha sido reglamentada, privando al país de un instrumento básico de gestión ambiental.

El estudio de impacto ambiental debe contener como objetivos los estándares de calidad ambiental y los límites máximos permisibles, regulación que, como expusimos, es escasa en nuestro país. Por este motivo, quienes elaboran los estudios utilizan estándares de otros países. Como se puede apreciar, el funcionamiento del estudio de impacto ambiental se encuentra ligado a la existencia y calidad de la regulación sobre estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento preventivo que tiene como finalidad incorporar al proyecto los aspectos ambientales que lo adapten armónicamente a su entorno, de manera que se eliminen o mitiguen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la población. Este instrumento, que resulta fundamental para eliminar, disminuir y conocer los costos ambientales y sociales del proyecto, no está funcionando adecuadamente en el país, habiéndose conocido casos en que la evaluación de impacto ambiental es “regularizada”, es decir, tiene lugar durante la construcción del proyecto, situación que revela una concepción formalista del instrumento por parte del Estado, lo que induce a pensar que aún no se ha entendido su utilidad práctica.

Otro instrumento central en la generación de seguridad y confianza en la población es el **acceso a la información ambiental y a la participación ciudadana**, la cual se da, muchas veces, dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, con excepción de los sectores Energía y Minas, y Transportes y Comunicaciones, la participación ciudadana no ha sido considerada en los demás.

En el sector Energía y Minas, no obstante lo técnicamente complejo y voluminoso de los estudios de impacto ambiental, se vienen reduciendo los plazos para la participación ciudadana. La recientemente aprobada modificación del reglamento ambiental de exploración minera<sup>17</sup> reduce el plazo para presentar observaciones al estudio de 25 a 20 días. Asimismo, la Ley General del Ambiente prescribe en el literal h) de su Artículo 51° que “cuando las observaciones o recomendaciones que sean formuladas como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana no sean tomados en cuenta, se debe informar y fundamentar la razón de ello, por escrito, a quienes las hayan formulado”, sin embargo, hasta la fecha, el Ministerio de Energía y Minas no ha cumplido con implementar el referido mandato.

Esta situación alimenta la percepción de la ciudadanía respecto de que la posibilidad de participar en la evaluación ambiental de proyectos, con su opinión, observaciones o comentarios, es irrelevante y no reporta ningún beneficio concreto,

---

<sup>17</sup> Aprobada por Decreto Supremo N° 014-2007-EM.

siendo para el Estado un mero formalismo dentro del procedimiento administrativo.

Como se observa, los instrumentos de gestión se encuentran íntimamente ligados. Los estándares de calidad ambiental rigen los límites máximos permisibles y definen a los estudios de impacto ambiental y su procedimiento de aprobación. En todos los casos, los instrumentos de gestión ambiental deberían incorporar la participación ciudadana como medio de perfeccionamiento y mejor conocimiento de la realidad natural y social. La participación ciudadana es un derecho fundamental de las personas y su realización permite también la realización de otros derechos.

Estos instrumentos, a su vez imponen el marco dentro del cual se da la **fiscalización ambiental**, cuyo éxito y reconocimiento social no depende únicamente de la eficacia y rigurosidad del organismo público encargado de realizarlo, sino de la calidad de las normas sobre límites máximos permisibles y del estudio de impacto ambiental aprobado.

Si nos referimos únicamente al sector minero-energético, la fiscalización encargada al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), ahora Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), enfrentará dos serios problemas que condicionan su desempeño y que se encuentran fuera del alcance del organismo regulador: por un lado, el incipiente desarrollo de la regulación sobre estándares ambientales restringe seriamente la capacidad fiscalizadora de OSINERGMIN y, por otro lado, la aprobación de los estudios de impacto ambiental es, asimismo, realizada por el Ministerio de Energía y Minas, y determina el alcance de la fiscalización.

Entonces, dependiendo del nivel de exigencia de las normas y cuidado en la evaluación de impacto ambiental, se puede dar el caso de que la población perciba contaminación por la coloración de las aguas o la mortandad de peces y/o animales, y el fiscalizador encuentre que la regulación es cumplida escrupulosamente. En ese sentido, además del criterio económico, las normas ambientales deben ser fijadas fundamentalmente de manera que garanticen la no afectación del espacio vital de los ciudadanos.

Un ejemplo de esta situación ocurrió en la cuenca del río Corrientes, en el departamento de Loreto, donde el Estado acreditó la contaminación en la zona y la intoxicación de los ciudadanos por metales pesados, mientras que la empresa alegaba que operaba dentro de los márgenes y en cumplimiento de la ley ambiental. Otro ejemplo de esta situación se ha advertido en la ciudad de La Oroya, ampliamente conocida.

En el nivel regional, la institucionalidad ambiental se encuentra muy debilitada e igualmente dispersa. Las direcciones regionales de recursos naturales, salud y medio ambiente cuentan con escasos recursos financieros y humanos. Otro problema es la ausencia de un solo responsable que responda por la calidad del



proceso de descentralización de funciones, lo que origina el riesgo de profundizar los problemas de la gestión ambiental.

Pese al tiempo transcurrido, el Estado no ha conseguido desarrollar adecuadamente las bases de su gestión ambiental. Sin una política ambiental, información sobre la calidad ambiental, estándares ambientales suficientes y adecuados, un sistema de evaluación de impacto ambiental y procedimientos de participación ciudadana eficaces, resulta difícil construir la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado respecto de proteger su entorno vital, limitación que seguirá fortaleciendo la percepción negativa del Estado por parte de la población.

#### **E. Las externalidades ambientales negativas y su impacto en actividades económicas distintas a las extractivas.**

En algunos sectores de la población existe la percepción de que las actividades extractivas no son compatibles con la agricultura u otras actividades económicas como la ganadería y el turismo.

Asimismo, existe la percepción de que el Estado está parcializado a favor de las empresas, por lo que promueve con mayor fuerza e interés las actividades extractivas. La población también percibe que el Estado prefiere y favorece a las empresas cuando se produce un conflicto que involucre a estas actividades extractivas.

Como hemos explicado en puntos anteriores, las actividades extractivas débilmente reguladas y controladas suelen ser fuentes de contaminación que muchas veces se traduce en externalidades ambientales negativas. Las externalidades definidas como daños colaterales a terceros que no han sido compensados imponen cargas a actividades como la agricultura, que pueden ver peligrar su existencia y desarrollo por la disminución de la calidad y/o cantidad de agua disponible.

La contaminación es, finalmente, un costo que alguien debe pagar. Cuando no es prevenida en la fuente se convierte en una carga que se traslada a otras actividades que, muchas veces, carecen de capacidad financiera de afrontarlos y terminan siendo afectadas o desapareciendo. La contaminación no prevenida de un lago terminará dañando económicamente a las actividades que dependen de él, como el riego de vegetales, deportes acuáticos, eco—turismo, consumo de agua por parte de la población, entre muchas otras. Verter aguas residuales en un río ocasionará la proliferación de algas que terminarán afectando las turbinas de la empresa de generación eléctrica, la cual tendrá que invertir recursos en remover las algas de sus infraestructuras, encareciéndose indebidamente sus costos de producción y trasladándose luego al ciudadano en la tarifa que debe pagar. Estos sobrecostos causados por la contaminación explican el temor de algunos operadores económicos que ven con recelo la realización de una actividad percibida como “contaminadora”, poco regulada y controlada cerca de su zona de trabajo.

Según recientes declaraciones periodísticas del Director para América Latina del Banco Mundial, la contaminación le cuesta al país anualmente el equivalente al 4% de su PBI, lo que representa el doble de su inversión pública.

En ese sentido, la regulación y gestión ambiental estatal debe garantizar, además del respeto de los derechos ambientales de la población, el adecuado control de todas las actividades económicas, de manera que se pueda prevenir la contaminación y de alcanzar un desarrollo armónico de todas ellas sin excepción.

Es fundamental que el Estado dé a conocer una nueva forma de enfrentar este aparente dilema y renueve su compromiso con todas las actividades económicas, promocionando con igual fuerza, y sin exclusiones, a todas ellas, como a la agricultura en todas sus modalidades, incluida la orgánica, la ganadería, el eco-turismo, entre otras, de gran potencial en algunas zonas naturalmente privilegiadas del país.

Otro factor importante que hace imperativo avanzar hacia un mejor control de la contaminación ambiental es la política de apertura comercial que ha emprendido el Estado. La inexistencia de normas ambientales en algunos sectores de nuestra economía será percibida por los países extranjeros como fuente de competencia desleal para su industria local, la cual sí se encuentra sujeta a regulación ambiental, lo que implica precios de producción más elevados que los peruanos. Esta distorsión en los precios locales, en razón de la no consideración de los costos de protección ambiental, crearían lo que se conoce como “*dumping ambiental*”, y sería en el corto plazo una barrera para la apertura de nuevos mercados para nuestros productos, vía la suscripción de tratados de libre comercio.

En la actualidad, el estado de la técnica determina que las actividades extractivas puedan desarrollarse sin dañar significativamente su entorno, el espacio vital y las actividades económicas vecinas. Por lo tanto, es deber del Estado garantizar su desarrollo con adecuados niveles de protección ambiental, de manera que también se propicie un desarrollo local sostenido.

#### **F. Actuación de las empresas en los conflictos socioambientales**

Las poblaciones urbanas y rurales ubicadas en las áreas de influencia de un proyecto minero, energético o de hidrocarburos reciben, por un lado, una serie de beneficios de estas actividades. Las empresas por ejemplo, necesitan construir, ampliar o mejorar caminos y carreteras para acceder a las diferentes zonas de actividad. También necesitan desarrollar sistemas de generación y distribución de energía eléctrica. Además, existen otros impactos que, en principio, se pueden considerar benéficos, como la generación de empleo y el impulso a un mercado local de los bienes y servicios que demandan la empresa y sus contratistas. Estos y otros modos de inversión generalmente favorecen a las poblaciones vecinas a las operaciones. Por otro lado, el canon y el sobrecanon, así como las regalías,

benefician a los gobiernos locales y regionales donde se asientan las operaciones. Asimismo, muchas empresas impulsan programas de apoyo a las comunidades en aspectos como la capacitación técnico—productiva. Por lo tanto, se puede afirmar que, en principio, la inversión de las empresas genera impactos positivos. A su vez, no se pretende que la actividad de las empresas solucione todos los problemas del desarrollo del país, pero somos conscientes de que su colaboración resulta necesaria.

Sin embargo, también se produce un conjunto de impactos negativos que la empresa debe manejar. Considérese, por ejemplo, la pérdida<sup>18</sup> o degradación<sup>19</sup> de recursos necesarios para la subsistencia de la población como suelo, agua, biodiversidad, recursos forestales, servicios ambientales,<sup>20</sup> pérdida de la capacidad productiva, alteraciones del paisaje; impactos en la identidad y estructura social, alteraciones de los patrones culturales, alteraciones en las formas de uso de los recursos y el espacio; el desarrollo de expectativas desmesuradas entre las comunidades sobre los beneficios que les puede proporcionar un proyecto; la aparición de conflictos internos en la comunidad y entre ésta y la empresa. Estos impactos son sociales, ambientales, económicos y políticos, y también constituyen una causa de conflictos.

Por ello, con la finalidad de disminuir o atenuar los conflictos sociales que se puedan producir en sus zonas de influencia, algunas empresas petroleras en la Amazonía establecieron una estrategia para atender las demandas de la población indígena local. Sin embargo, las actividades desarrolladas no forman parte de un proyecto integral para promover el desarrollo local. Se trata de actividades que, en su conjunto, no generan un impacto progresivo o sostenido de la población local, propiciando un círculo vicioso de demandas que se incrementa progresivamente al no fortalecer las capacidades ni mejorar las condiciones para el desarrollo local.

Adicionalmente, estas empresas son las únicas en la zona que cuentan con servicios básicos (agua potable, comunicaciones, saneamiento y electricidad), de salud e incluso televisión satelital, por lo cual se convierten en los únicos proveedores de estos servicios en la zona. En ocasiones tienen que prestarlos de forma gratuita para evitar conflictos, ya que no existe otro proveedor o no son atendidos por el Estado. La falta de inversión en dichos servicios genera una ausencia estatal en materia de servicios básicos que muchas veces tiene que ser cubierto por las

---

<sup>18</sup> Los procesos de remoción de tierras, erosión, compactación, contaminación del suelo y agua son, en la mayoría de los casos, irreversibles. Además, se puede recuperar parte de la estructura de un ecosistema, pero no su funcionalidad al 100% tal como estaba sin impacto. Por lo tanto, siempre hay un pasivo que no es cuantificado en términos de pérdida de funciones básicas de los ecosistemas.

<sup>19</sup> En este caso, la degradación es definida como pérdida de la calidad biológica de un ecosistema para seguir siendo resiliente. (Resiliencia: capacidad mínima de respuesta de un sistema frente a cambios que sobrepasan su capacidad de recuperación).

<sup>20</sup> Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Artículo 2°.- 2.3 “Son servicios ambientales del bosque los que tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción de dióxido de carbono y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.”

empresas. Inclusive, las autoridades locales consideran que al contar la población local con la presencia de las empresas, ya no se encuentran obligados a invertir para atender sus necesidades.

Por otro lado, algunas de estas empresas inician sus actividades económicas en zonas alejadas, en las cuales la población campesina o indígena no desarrolla comúnmente actividades productivas de acuerdo a las necesidades del mercado; sus actividades se relacionan generalmente con su autosostenimiento. De esta manera, se encuentran de golpe con la lógica del mercado y de la globalización sin mayor capacitación o sin mayores nociones que las del conocimiento empírico que adquirirán, ingresando al mercado, por tanto, en una seria condición de desventaja.

Es necesario, por consiguiente, que las empresas cumplan con los requisitos legales de prevenir, mitigar, reparar y compensar los impactos negativos de los proyectos energéticos, mineros y de hidrocarburos sobre las comunidades y que asuman sus compromisos de responsabilidad ambiental y social. Estos esfuerzos deben estar orientados al desarrollo de relaciones armoniosas entre empresas y poblaciones, generando condiciones de desarrollo y de fortalecimiento de las capacidades de la población local, lo cual también generará una serie de beneficios para las empresas.

En ese escenario, las empresas deben asumir una responsabilidad social: contribuir al desarrollo local y consolidar las buenas relaciones con las poblaciones urbanas y rurales ubicadas en las áreas de influencia de un proyecto minero, energético o de hidrocarburos.

La Defensoría del Pueblo supervisa sólo al Estado y, excepcionalmente, a las empresas que brindan servicios públicos domiciliarios o esenciales. En consecuencia, no supervisa a las empresas mineras y de hidrocarburos. Sin embargo, ha recibido información de personas que recurren a nuestras oficinas descentralizadas para denunciar situaciones vinculadas al comportamiento y desempeño de empresas extractivas que muchas veces son el origen de muchas situaciones conflictivas. En ese sentido, la población ha formulado denuncias referidas a:

- Maltrato y prepotencia hacia los pobladores rurales en zonas aledañas al proyecto por parte de trabajadores de las empresas y sus contratistas.
- Incumplimiento de promesas y/o acuerdos, los cuales —en ciertos casos— incluso estaban refrendados en actas.
- Realización de actividades u obras sin información (o con información insuficiente) a la comunidad.
- Abuso de poder para la adquisición de tierras y pago de montos irrisorios.
- Engaño, manipulación o inducción al error para vender, ceder sus tierras o territorios a una empresa extractiva, además de pago de montos irrisorios.
- Falta de respeto a derechos culturales al promover la reubicación de poblaciones enteras.
- Pago de productos agrícolas con precios inferiores a los del mercado.

- Tensiones sociales al interior de las comunidades generadas a partir del desarrollo de actividades extractivas.
- Falta de claridad en los acuerdos en beneficio de la empresa.

Si bien las personas que han expresado estos y otros reclamos tienen posibilidades limitadas para probar la existencia de los hechos descritos, es evidente que existen problemas y muchas dificultades en torno a las relaciones sociales entre los integrantes de las empresas (incluyendo sus contratistas) y la población.

Una situación que está generando una imagen negativa de las empresas es que algunas de ellas contratan a personal policial para que brinden servicios en sus días de franco. Al respecto, la población ha manifestado su malestar en los casos en los que han percibido a la Policía Nacional del Perú como entidad al servicio de la empresa o como defensora de éstas en las situaciones de mayor crisis y enfrentamiento en los conflictos socioambientales. Esto ha podido conducir a que la población se forme una percepción de que los empresarios tienen la intención de comprometer a las autoridades del Estado para que actúen a su favor cuando hay un conflicto, y para que efectúen la represión si es que se realizan acciones de protesta por parte de las comunidades.

En consecuencia, debe evaluarse la pertinencia de que los miembros de la Policía Nacional del Perú sean contratados por las empresas en sus días de franco en zonas de alta conflictividad por actividades extractivas, ya que dicha situación está afectando la imagen e independencia que debe tener dicha entidad del Estado. Esta situación viene afectando el principio de autoridad, independencia y neutralidad que debe ser inherente a la Policía Nacional.

## **5.2. Consecuencias del conflicto**

### **A. Impactos Económicos**

La minería es una actividad de primera importancia para la economía nacional, no sólo por su aporte al PBI o por la generación de empleo, sino también porque se trata de la principal actividad que genera divisas para la economía nacional y que contribuye sustancialmente al ingreso fiscal.

Sin embargo, históricamente, la minería ha sido percibida por la población como una actividad que beneficia principalmente a las empresas transnacionales, la cual genera escasos beneficios económicos a las comunidades locales y que ha ocasionado grandes pasivos ambientales, afectando principalmente a dichas comunidades, en su salud y en su capacidad de desarrollar la agricultura, ganadería u otras actividades económicas sostenibles.

Los conflictos socioambientales han impedido el desarrollo de importantes proyectos como Tambogrande y Cerro Quilish. Además, en la actualidad existen

otros proyectos amenazados como Río Blanco, Conga, la Zanja, Tantahuatay, Pucamarca, Lotes de hidrocarburos N° 104 y 106 en Loreto, entre otros.

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

- postergación en el calendario de inversiones;
- pérdida de oportunidad en la generación de trabajo en la región;
- postergación de un mayor ingreso por canon para la región y tributación para el país; y,
- postergación de proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades y centros poblados de las zonas rurales y las ciudades.

En el plano local, el incremento del caos y las turbas ante el bloqueo de la acción política e institucional en la región ha provocado pérdidas en las actividades económicas relacionadas con las industrias extractivas. Además, las medidas de protesta y las paralizaciones arrojan pérdidas en el transporte de mercaderías, la agricultura, la actividad comercial, el flujo turístico a la zona, días de trabajo perdidos, entre otras.

Desde 1997, el Instituto Fraser<sup>21</sup> presenta los resultados de sus encuestas anuales sobre las condiciones para desarrollar actividad minera en 65 jurisdicciones del mundo.<sup>22</sup> Estas encuestas reflejan las opiniones y percepciones de las empresas extractivas y de las consultoras mineras respecto de las condiciones para el desarrollo de sus proyectos mineros en los países productores. Este informe comprende varios índices, entre ellos, el índice “Potencial Político” y el “Potencial Minero”.

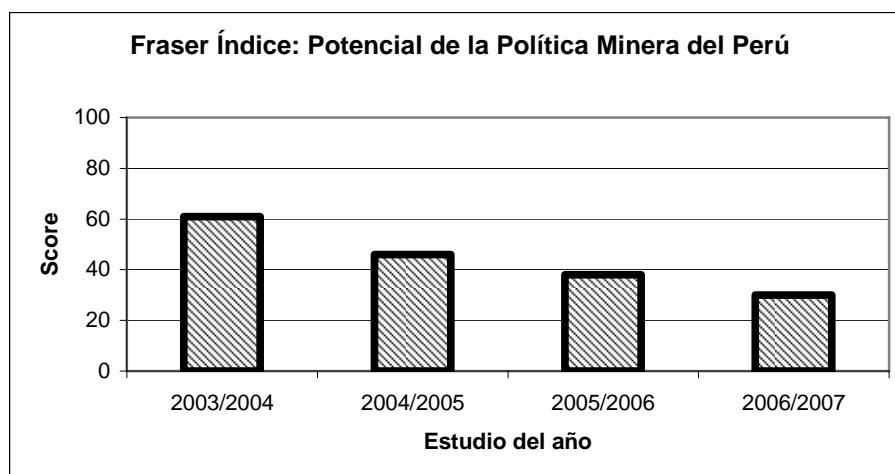
Para el año 2005/2006, en el índice sobre “Potencial Minero”, el Perú se ubicaba en el primer puesto (entre 64). Sin embargo, cuando se observa el índice sobre el “Potencial Político”, el Perú se encuentra relegado al puesto 44. Para el 2007, en el índice sobre “Potencial Minero” se ubica en el puesto 22 entre 65 jurisdicciones, mientras que el “Potencial Político” ha retrocedido al puesto 52.

El índice de “Potencial Político” incluye parámetros como administración, interpretación y fiscalización de las normas, regulación ambiental, consistencia de las normas, impuestos, seguridad jurídica, conflictos sociales, infraestructura, estabilidad política, condiciones laborales, información geológica y seguridad.

---

<sup>21</sup> Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2006/2007. Fraser Institute, Canadá.

<sup>22</sup> Incluye jurisdicciones sub-nacionales como Utha, Nevada, etc.



**Ilustración 1: Potencial político según Estudio del Instituto Fraser, 2007<sup>23</sup>**

El sostenido declive de este índice muestra claramente que, según la percepción de las empresas, las condiciones para el desarrollo de la industria estarían empeorando año a año en el Perú, lo cual se explicaría en parte por el aumento de los conflictos socioambientales.

La discrepancia entre los dos índices nos señala, asimismo, que el Estado no ha logrado resolver los conflictos socioambientales, ni ha creado las condiciones de estabilidad social que requieren las inversiones extractivas.

Se pone en evidencia, además, que la protección de los derechos fundamentales de las personas la protección de su espacio vital y del ambiente constituyen un requisito para garantizar a las inversiones un clima social favorable a su desarrollo. En ese sentido, mantener la debilidad de la institucionalidad ambiental y no avanzar en la integración y mejora de la regulación ambiental pueden convertirse en factores que amenacen el desarrollo de las inversiones.

## **B. Impactos sociales**

Los conflictos y la forma en que estos son abordados generan un impacto social importante. Los conflictos socioambientales están generando un detrimento de las relaciones entre diversos sectores de la población. En el sector minero, por ejemplo, diversos grupos poblacionales al interior de las comunidades están divididos entre los denominados “pro mina” y “anti mina”, provocando un resquebrajamiento en las relaciones cotidianas y la fragmentación de la sociedad.

<sup>23</sup> Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2006/2007. Fraser Institute, Canadá.

Otro problema social que se advierte es el debilitamiento de una cultura de diálogo entre los ciudadanos, las empresas y el Estado para resolver sus conflictos. La ausencia de mecanismos de diálogo institucionalizados, para que el ciudadano pueda canalizar sus demandas ante la autoridad, así como el incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos en procesos de diálogo anteriormente realizados, han generado desconfianza y conducen a la población a utilizar mecanismos de protesta y de fuerza como instrumentos para ser escuchados. A pesar de que estas acciones son altamente riesgosas, y provocan heridos, pérdida de vidas humanas y destrucción de la propiedad pública y privada, la población ha empezado a asumir el riesgo bajo la idea errónea de que es el mecanismo más eficaz para resolver sus conflictos.

### **C. Impactos Políticos**

Los conflictos socioambientales están dificultando la consolidación de la institucionalidad intermedia que se busca promover a través de importantes procesos como la descentralización. La debilidad de las autoridades regionales y locales para transformar los conflictos en espacios de diálogo ha llevado a la población a exigir “Comisiones de Alto Nivel” que acentúan más dichas debilidades.

#### **5.3. Repercusiones de los conflictos socioambientales violentos en los derechos de las personas**

Los conflictos son inherentes a la vida en sociedad. Por ello, actualmente, se considera que los conflictos son oportunidades para dinamizar las relaciones sociales y un impulso para mejorarlas. En ese sentido, cuando los conflictos socioambientales son abordados adecuadamente, posibilitan una mejora en las relaciones y en la gestión que le compete desarrollar a cada uno de los actores involucrados.

Por lo tanto, los conflictos socioambientales implican una oportunidad para la “transformación positiva”, posibilitando que el Estado, las empresas y la población organizada contribuyan en la mejora de la gestión de las empresas y el Estado.

Sin embargo, muchos de los conflictos socioambientales se han desarrollado de manera violenta, agudizando la confrontación entre el Estado, las empresas y la población y, por tanto, posibilitando situaciones que dan lugar a amenazas o vulneraciones de derechos fundamentales de las poblaciones locales, de las comunidades campesinas y nativas, así como de las personas que laboran en el Estado y en las empresas extractivas. Cuando un conflicto se torna violento, todos perdemos.



### **A. Derecho a la vida y a la integridad**

Durante las medidas de protesta se han producido enfrentamientos entre comunidades y miembros de la Policía Nacional del Perú, así como entre grupos de pobladores, o entre pobladores y miembros de las fuerza de seguridad de las empresas.

A consecuencia de estos enfrentamientos violentos, muchas personas han resultado heridas e incluso han perdido la vida. Así, por ejemplo, han resultado heridos pobladores, autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como trabajadores de las empresas y sus contratistas. Además, en estos últimos años, han perdido la vida por lo menos cinco personas.<sup>24</sup>

### **B. Derecho a la propiedad, al trabajo y al libre tránsito**

En algunos casos, las medidas de protesta adoptadas durante los conflictos sociales han sido el bloqueo de carreteras, la toma de campamentos u otras instalaciones de las empresas, los ataques a campamentos mineros, entre otros. Dichas acciones han generado daños en la propiedad privada, así como la paralización de obras y actividades cotidianas tanto de las empresas como de los pobladores, afectándose el desarrollo del trabajo de muchas personas. Asimismo, los pobladores de la ciudad y el campo, que se han visto involucrados en las medidas de fuerza, han tenido que postergar sus tareas cotidianas, así como en la agricultura y ganadería.

El cierre de carreteras, en particular, afecta la economía de muchas personas debido a la afectación del libre tránsito de personas y mercancías, entre otros.

### **C. Derecho a la libertad personal**

En el marco de diversos enfrentamientos también se han realizado detenciones ilegales. Se han producido detenciones en circunstancias de enfrentamiento de pobladores con la Policía Nacional del Perú que, por el contexto, las autoridades han percibido legales, a pesar de las denuncias de abuso de autoridad efectuadas por las personas detenidas. Resulta un asunto complejo, ciertamente, determinar la ilegalidad de una detención cuando se ha producido durante un enfrentamiento de la población con las fuerzas del orden.

Asimismo, en algunas ocasiones, las rondas campesinas u otras comunidades también han procedido a privar de su libertad a personas, entre ellos a funcionarios públicos y trabajadores de las empresas. Si bien, en ciertas comunidades, sus usos y costumbres los llevan a efectuar acciones en las que se restringe la libertad de las

---

<sup>24</sup> Isidro Llanos Chavarría, Reemberto Herrera Racho, Godofredo García Baca, Melanio García y Juan Montenegro Lingán.

personas, esto no deja de ser una consecuencia negativa de la agudización de los conflictos.

#### **D. Derecho a la participación ciudadana**

También se han producido hechos de violencia en espacios públicos durante las protestas efectuadas con ocasión de la realización de audiencias públicas, talleres informativos o reuniones de diálogo con autoridades. Estas acciones de violencia, además de provocar la vulneración del derecho a la integridad personal y a la propiedad, han provocado que se frustren las reuniones o espacios de participación. Asimismo, esto ha propiciado que ciudadanos interesados en ejercer su derecho a la participación ciudadana en los espacios abiertos por el Estado resulten impedidos de ejercerlo debido a la suspensión de dichas actividades.

#### **E. Repercusiones para las Comunidades Campesinas y Nativas**

Las comunidades campesinas y nativas han sido principalmente afectadas por el desarrollo de las actividades extractivas. En el caso de las comunidades campesinas, se debe principalmente al desarrollo de la actividad minera, mientras que en el caso de las comunidades nativas de la Amazonía se debe a la actividad hidrocarburífera. Esto ha provocado, en algunos casos, cambios en sus formas de vida y mayor reacción frente a la vulneración o amenaza de sus derechos. En otros casos, las comunidades ven en las actividades extractivas la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida.

Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de la Organización de Naciones Unidas, ha señalado que los pueblos indígenas “sufren una enorme presión sobre sus recursos naturales, sus territorios ancestrales, su medio ambiente y su salud”,<sup>25</sup> ocasionados por los sectores petroleros, mineros y madereros.

Una normatividad insuficiente y la falta de monitoreo y fiscalización adecuados ha sido el marco en el que comunidades nativas y campesinas han visto amenazados o afectados algunos derechos. Esta situación ha motivado a las comunidades a demandar un mayor respeto de sus derechos individuales y colectivos. Sin embargo, en tanto sus demandas no han sido oportunamente atendidas por el Estado, se han promovido movilizaciones, protestas e incluso paralizaciones,<sup>26</sup> generándose así conflictos socioambientales, en diversos puntos del país que han llegado a ser violentos.

En estos conflictos no sólo han participado los indígenas directamente afectados, sino también sus organizaciones regionales y nacionales, que han hecho suyos estos reclamos. Han contado también con el apoyo de diversas organizaciones no

---

<sup>25</sup> Referido en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el caso del Lote 31-B operado por Maple Gas Corporation y los Lotes 8 y 1AB operados por Pluspetrol.

gubernamentales (ONGs), especialmente de aquellas especializadas en temas indígenas y de las que promueven el medio ambiente con el fin de lograr la atención de sus demandas.

Este tipo de reacción de la población indígena del Perú no es distinta a la presentada en otros países de la región, de allí que el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en su Sexto Informe Anual, afirme que “para dar visibilidad a sus necesidades y sus derechos, los indígenas han recurrido a distintas formas de organización y movilización social que con frecuencia resultan ser la única vía para que sus demandas sean escuchadas”.

Estos casos han motivado pronunciamientos públicos, como veremos a continuación:

*“Ante el inicio de la convocatoria por parte de la empresa Perupetro S.A., de subastar 18 nuevos lotes petroleros en el Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP) expresa ante la opinión pública nacional e internacional lo siguiente:  
(...)*

*6. Esta decisión estatal se suma a una serie de atropellos que durante los últimos años los sucesivos gobiernos han mostrado en contra de los derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en el más extremo estado de vulnerabilidad frente a un Estado agresivo e insensible para con los derechos humanos fundamentales de nuestros hermanos indígenas aislados...”<sup>27</sup>*

*“El Consejo de la Juventud Indígena de Kanús (COJUIKA), Distrito de Río Santiago, Provincia de Condorcanqui, Región Amazonas; ante la política del gobierno en dar licencia a la empresa petrolera HOCOL PERU S.A.C., Decreto Supremo N° 066-06, en la cual aprueba el contrato de licencia de exploración y explotación hidrocarburos en el lote 116., en tierra de los grupos étnicos jíbaros WAMPIS Y AWAJUN se ha pronunciado, instando “a los representantes de dicha empresa que no pretendan ingresar a la zona, deslegitima lo que establece el convenio 169 de la OIT, y sin previa consulta popular. Caso contrario el pueblo indígena se levantará y tomará otras medidas para solucionar y hacernos respetar nuestros derechos”<sup>28</sup>.*

Por su parte, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP) y la Organización Regional AIDSESEP Iquitos (ORAI), en nombre de las comunidades que afilian, han rechazado el inicio de las actividades petroleras en diversos lotes, como por ejemplo, en los Lotes 117<sup>29</sup> y 121,<sup>30</sup> donde a la fecha las

<sup>27</sup> Pronunciamiento de la organización indígena AIDSESEP, efectuado en febrero del 2007.

<sup>28</sup> Pronunciamiento efectuado en Jaén, en marzo del 2007.

<sup>29</sup> Lote ubicado en Loreto (Maynas), concesionado a la Empresa Petrobras.

empresas no han iniciado sus actividades. Este tipo de reacción se origina en la percepción formada sobre las actividades extractivas en materia de hidrocarburos: “afectan sus derechos y calidad de vida”, incluso de sus futuras generaciones.

A partir de esta situación, la Defensoría del Pueblo ha logrado identificar como una de las principales demandas de la población indígena, la implementación de la consulta previa<sup>31</sup> en este tipo de proyectos. Algunas comunidades ven en la consulta una posibilidad de intervenir activamente antes de que el Estado comprometa la extracción de los recursos que se encuentran en sus tierras y que pudieran ser afectados.

La exploración y explotación de recursos naturales no renovables implican un riesgo para los pueblos indígenas, en particular para los que se encuentran en situación de aislamiento voluntario y en contacto inicial. Los impactos que sufren estos pueblos traen consigo mayor repercusión, al ser extremadamente vulnerables a las enfermedades comunes en nuestro medio, para las cuales no han desarrollado sistemas inmunológicos, con lo que incluso se pone en riesgo su vida. Este tema ya fue evidenciado por la Defensoría del Pueblo a través del Informe N° 101: “Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial” y del Informe 103: “El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas”, que hacen referencia a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario<sup>32</sup> asentados en la Reserva Territorial<sup>33</sup> Nahua Kugapakori.

Respecto de las comunidades nativas, las actividades extractivas pueden alterar sus costumbres, su sistema de producción y su identidad. Por ejemplo, éstas han generado cierta dependencia respecto de algunos productos manufacturados, hasta antes ajenos a su vida diaria, como lo sucedido a las comunidades ubicadas alrededor y dentro del área de influencia del Proyecto Camisea. Ello determina la aparición de nuevas necesidades, que implican a su vez desarrollar una nueva capacidad adquisitiva para obtener estos nuevos productos, al haber sido incorporados estos elementos como parte de su consumo cotidiano.

La Defensoría del Pueblo también ha observado que no todas las comunidades se oponen al desarrollo de actividades extractivas y que muchas de ellas apuestan por apoyar el ingreso de empresas foráneas a sus tierras en la búsqueda de oportunidades y medios para mejorar su calidad de vida.

---

<sup>30</sup> Lote ubicado en Loreto (Maynas), concesionado a la Empresa Barret Resources (Perú) LLC.

<sup>31</sup> A la que hace referencia el Convenio N° 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

<sup>32</sup> Situación de un pueblo indígena, o de parte de él, que ocurre cuando éste no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas.

<sup>33</sup> Para demarcar el territorio de las comunidades nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional se determinará un área territorial provisional de acuerdo con sus modos tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) de la Ley de Comunidades Nativas.

En este sentido, hay ocasiones en que las comunidades optan por apoyar el desarrollo de tales actividades, considerándolas como posible generador de puestos de trabajo para los comuneros. Así, para tener mayor libertad de diálogo y negociación con la empresa, terminan apartándose o desafiándose de su organización indígena, en caso de que ésta rechace tales actividades.

Un ejemplo de esta situación se presentó con las Comunidades Nativas Buena Vista y Flor de Coco,<sup>34</sup> ubicadas al interior del Lote 39, operado por la Empresa Repsol. Estas comunidades se apartaron de la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela (FECONAMCUA) para poder trabajar con la empresa y beneficiarse con sus programas sociales.

Otro caso similar se presentó con algunas comunidades de la cuenca del río Corrientes, Loreto, como, por ejemplo, Copal y Cuchara que inicialmente estaban representadas por la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes (FECONACO), organización opuesta al desarrollo de actividades de hidrocarburos por los impactos ocasionados en la zona. A pesar de ello, estas comunidades pasaron a ser representadas por la Federación de Comunidades Nativas del Bajo Corrientes (FEPIBAC), para buscar un acercamiento a la empresa que opera en los Lotes 8 y 1AB.

A ello se suma el hecho de que los lugares en donde se encuentran los recursos no renovables de interés económico resultan ser los más pobres del país. Por ejemplo, el lote 1AB se encuentra en el departamento de Loreto, ubicado específicamente en los distritos de Andoas y Pastaza, provincia Datem del Marañón, así como en el distrito de Trompeteros, provincia de Loreto. Los datos que arroja el Mapa de Pobreza Distrital del Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) aportan los siguientes datos:

- en Pastaza, el 100% de la población carece de agua; el 79%, de desagüe / letrina; el 89%, de electricidad. Su tasa de analfabetismo de mujeres es de 32%.
- en Andoas, el 93% de la población carece de agua, el 92%, de desagüe / letrina; y, el 88%, de electricidad. Su tasa de analfabetismo de mujeres es de 53%.
- en Trompeteros la situación mejora un poco, sólo el 25% de la población carece de agua, el 55%, de desagüe / letrina; el 57%, de electricidad. Su tasa de analfabetismo de mujeres es de 38%.

Por ello se considera preponderante el papel del Estado, en sus tres niveles (nacional, regional y local) para que se mejoren los niveles de vida del poblador

---

<sup>34</sup> Asentadas en la margen izquierda del Río Arabela, en la provincia de Maynas, departamento de Loreto.

indígena, garantizando el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud y educación, así como el acceso a servicios públicos de calidad.

#### **5.4. El caso del Padre Marco Antonio Arana Zegarra (Expediente N° 928-06/DP-CAJAMARCA)**

La Defensoría del Pueblo realiza el seguimiento de casos en el marco de su mandato constitucional de defensa de derechos mediante la supervisión del cumplimiento de los deberes de los órganos competentes del Estado. En ese sentido, su intervención e investigación no tienen carácter jurisdiccional, y no se subroga a las entidades facultadas para perseguir el delito. Por el contrario, contribuye a la buena marcha del Estado recordándole sus deberes legales al Ministerio Público y la Policía Nacional, entre otras instituciones, vigilando su actuación.

Es así que el 4 de diciembre del 2006, el ciudadano Pablo Arturo Sánchez de Francesh, trabajador del Organismo No Gubernamental GRUFIDES, presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo contra el Ministerio Público por el presunto incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar.

El mencionado ciudadano refirió que, durante los meses de agosto y septiembre del 2006, el padre Marco Antonio Arana Zegarra y la abogada Mirtha Vásquez Chuquilín, ambos pertenecientes a la organización no gubernamental GRUFIDES, habrían sido objeto de continuos seguimientos por parte de personas desconocidas. También habrían recibido llamadas telefónicas a través de las cuales se les habría amenazado de muerte y de atentados contra su integridad personal.

Estos hechos motivaron que, el 15 de septiembre del 2006, la ciudadana Mirtha Vásquez Chuquilín solicitara la intervención de la Segunda Fiscalía de Prevención del Delito de Cajamarca por los delitos contra la libertad, la vida, el cuerpo y la salud y el honor. El 19 de septiembre, esta instancia abrió investigación. Posteriormente, en noviembre del 2006, la referida Fiscalía remitió la investigación preventiva N° 93-2006, realizada por el delito de coacción, a la División de Investigación Criminal (DIVINCRI) de dicha ciudad.

Posteriormente, el 14 de noviembre del 2006, personal de serenazgo de Cajamarca intervino, a pedido del padre Marco Antonio Arana Zegarra, a Miguel Ángel Saldaña Medina al haber sido sorprendido tomando fotografías al referido sacerdote. Luego de su intervención, Saldaña Medina fue puesto a disposición de la Comisaría de Cajamarca y derivado posteriormente a la DIVINCRI.

Según la denuncia presentada el mismo día por el padre Arana ante la Comisaría de Cajamarca y su manifestación brindada ante la Policía Nacional, el 14 de noviembre se encontraba en la vivienda de su madre, ubicada en el Jr. Cinco Esquinas N° 994 de la ciudad de Cajamarca, percatándose de que, cerca del lugar, el intervenido –Saldaña Medina– estaba fotografiándolo. Al sentirse descubierto, Saldaña se retiró del lugar en un auto blanco, pero fue seguido por el Padre Arana

en el vehículo de la parroquia, quien lo alcanzó a la altura del local del Servicio de Administración Tributaria de Cajamarca. En su poder se encontraron una filmadora y dos celulares.

Las investigaciones realizadas por la DIVINCRI de Cajamarca concluyeron con el Parte N° 180-06-RPNP-DIVINCRI-AJ-C, del 14 de diciembre del 2006. En dicho documento, aparece la declaración brindada por el ciudadano Miguel Ángel Saldaña Medina, quien aceptó haber estado realizando filmaciones y tomas fotográficas al Padre Marco Antonio Arana Zegarra y que dicha actividad la venía realizando desde un mes y medio atrás por encargo de Giovanna Granados, con quien realizó un contrato verbal por la suma de S/. 1,800.00 (mil ochocientos nuevos soles) para realizar labores de filmación y tomas fotográficas al mencionado sacerdote durante las actividades que desarrollara en la ciudad de Cajamarca.

Esta versión fue cambiada luego de la declaración brindada por César Cáceres Garrido, Jefe de Operaciones de la Empresa C&G Investigaciones S.R.L. con sede en la ciudad de Lima, quien afirmó haber contratado a Saldaña Medina para realizar un trabajo en la ciudad de Cajamarca “consistente en acudir a los mismos lugares que concurría la persona de Marco Antonio Arana Zegarra, tomándole fotografías y realizar filmaciones a su persona y actividades a efectos de evidenciar presumibles signos de riqueza y verificar gastos realizados en sus diferentes actos públicos (...) comenzando su trabajo en el mes de septiembre”. César Cáceres Garrido afirmó que su labor tenía un propósito periodístico y que posteriormente dicho trabajo era entregado a una persona para quien trabaja, cuyo nombre se negó a proporcionar.

En su segunda declaración, Miguel Ángel Saldaña Medina corroboró la versión brindada por César Cáceres Garrido, afirmando que inicialmente había proporcionado el nombre de Giovanna Granados debido a que César Cáceres le había indicado no proporcionar información alguna respecto de la identidad de la persona que lo contrató. Igualmente señaló que las tomas fotográficas y filmaciones al padre Arana sólo se realizaban cuando se encontraba en sitios relevantes para la opinión pública.

El parte policial concluyó que, hasta esa fecha, no era posible establecer fehacientemente la responsabilidad de los implicados en la investigación por falta de pruebas que demostraran la comisión de hechos delictivos.

Posteriormente, mediante Resolución N° 018-2007-5FPPC, del 25 de enero del 2007, el titular de la Quinta Fiscalía Provincial Penal de Cajamarca declaró no haber mérito para formalizar denuncia penal contra Miguel Ángel Saldaña Medina y César Cáceres Garrido, disponiendo el archivo de la denuncia. Se argumentó que, si bien Marco Antonio Arana Zegarra y Mirtha Vásquez Chuquilín habrían recibido llamadas telefónicas a través de las cuales recibieron amenazas a su vida e integridad, no era posible identificar a los autores dado que las llamadas provenían de teléfonos públicos locales. Asimismo, se consideró que en el caso no se había

configurado el delito de coacción, dado que “las actividades desarrolladas por personal de la Empresa C&G Investigaciones S.R.L. se habían desarrollado en actos públicos y en vías abiertas al público, no afectándose el derecho a la intimidad de los denunciante ni de terceras personas”.<sup>35</sup> Si bien los denunciados no han acreditado ser periodistas, sí han acreditado pertenecer a una empresa creada con objetivos lícitos, no existiendo publicaciones de los documentos incautados por parte de la empresa C&G Investigaciones S.R.L., ni actos dolosos que hayan impedido a los denunciante hacer algo no prohibido por la ley o se les haya obligado a hacer algo no exigido por ella. Además, no se ha acreditado que los denunciados hayan ejercido violencia física o psicológica contra la persona de los denunciante”.

En atención a la queja presentada, la Defensoría del Pueblo realizó el seguimiento de la investigación fiscal y policial. Para tal efecto se solicitó información sobre el estado de la denuncia a la Quinta Fiscalía Provincial Penal de Cajamarca y a la División de Investigación Criminal de dicha ciudad, y se realizaron visitas a la mencionada fiscalía.

Pese al archivo de la denuncia, cabe señalar que la investigación fiscal pudo evidenciar que los actos de seguimiento no se habrían realizado únicamente contra al padre Arana, sino también contra otras personas de GRUFIDES. Ello se desprende de la Resolución Fiscal donde se menciona que de la visualización de la cinta de video incautada a Miguel Ángel Saldaña Medina y de la información registrada en los equipos de cómputo encontrados en la vivienda del investigado se pudieron apreciar diversas fotografías del personal de dicha organización.

Si bien en el presente caso no se habría configurado el delito de coacción, preocupa a la Defensoría del Pueblo que se hayan realizado seguimientos y filmaciones contra personas que desarrollan actividades de defensa del medio ambiente, las cuales pueden ser entendidas como actos intimidatorios en el contexto de conflictividad en que se desarrollaron, toda vez que se trataba de personas que tenían una postura contraria a las actividades de la empresa minera.

#### **5.5. El caso del ciudadano Isidro Llanos (Expediente N° 768-06/DP-CAJAMARCA)**

El 2 de agosto del 2006, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de los hechos de violencia suscitados en el cerro “Paquirumi”, ubicado en el centro poblado de Combayo, distrito de La Encañada (Cajamarca), entre aproximadamente 200 pobladores y 75 integrantes de Forza, empresa que presta seguridad a la minera Yanacocha.

---

<sup>35</sup> Resolución N° 018-2007-5-FPPC, del 25 de enero del 2007. Expedida por la Quinta Fiscalía Provincial Penal de Cajamarca, décimo quinto considerando jurídico y fáctico.



Los enfrentamientos se habrían producido por el bloqueo de algunos tramos de la carretera de propiedad de la minera Yanacocha a través de la cual se transportaban los materiales para la construcción de un dique en el río Azufre, ubicado en las cercanías de la mencionada comunidad. Otra de las razones fue el incumplimiento de los acuerdos asumidos por la minera Yanacocha en una mesa de negociaciones constituida en el 2005, en la que ésta se comprometió a brindar su apoyo a la comunidad.

Con la finalidad de evitar que continuasen estos disturbios en perjuicio de la minera, el personal de Forza habría utilizado gas pimienta contra los manifestantes, provocando la asfixia de muchos de ellos. A consecuencia de los enfrentamientos, falleció Isidro Llanos Chavarría, de 58 años de edad, por el impacto de dos proyectiles de arma de fuego. Asimismo, el personal de Forza detuvo a seis pobladores, quienes fueron puestos a disposición de la Policía Nacional y luego fueron conducidos a la Comisaría de Cajamarca, donde el representante del Ministerio Público dispuso su libertad en horas de la noche.

Como medida de protesta por la detención de los pobladores, los comuneros retuvieron a dos integrantes de la mencionada empresa de seguridad y exigieron a cambio de su liberación, la libertad de los seis comuneros detenidos por la minera. Estas dos personas fueron liberadas el 3 de agosto del 2006.

El levantamiento del cadáver de Isidro Llanos Chavarría se realizó el 3 de agosto del 2006 debido a que los pobladores habrían impedido que el Fiscal realizara dicha diligencia. La necropsia se realizó en la morgue de Cajamarca a las 10:00 de la noche del mismo día.

Luego de conocidos los hechos, la Defensoría del Pueblo realizó diversas actuaciones para contribuir al esclarecimiento de los hechos. Así, se solicitó información a la Región Policial de Cajamarca, se realizaron coordinaciones con el Fiscal Provincial Mixto de Baños del Inca para el levantamiento del cadáver y la realización de las investigaciones respectivas se solicitó al Instituto de Medicina Legal de Cajamarca la remisión del protocolo de necropsia, entre otras actuaciones.

Las investigaciones realizadas por la División de Seguridad del Estado de Cajamarca concluyeron con el Atestado N° 005-06-RPNP/DIVSEEST-C, del 21 de agosto del 2006, el cual dio cuenta de la presunta comisión de los delitos contra la paz pública, usurpación, encubrimiento real, secuestro, tenencia ilegal de armas y municiones, y homicidio culposo. El mencionado atestado fue remitido el mismo día a la Fiscalía Provincial Mixta de Baños del Inca, instancia que dispuso la ampliación de las investigaciones por un término adicional de 30 días.

El 23 de noviembre del 2006, el titular de la referida fiscalía formuló denuncia penal contra Luis Carlos Leiva Vigo, Manuel Dilmer Vásquez Cervera y Jorge Moisés Atalaya Contreras, por el delito de homicidio simple en agravio de Isidro Llanos Cavaría. Cabe señalar que los denunciados son efectivos policiales que, a la

vez, prestaban servicios de seguridad a la minera Yanacocha. También se formuló denuncia por la presunta comisión de los delitos contra la paz pública en su modalidad de disturbio en agravio del Estado, y contra la libertad en su modalidad de secuestro, en agravio de Wilber Eduardo Morales Gamboa y Wilmer Iván Acosta Gonzales, trabajadores de la Empresa Forza que fueron retenidos por los comuneros<sup>36</sup>.

El 13 de diciembre del 2006, el Juez Mixto de Baños del Inca abrió instrucción penal en vía de proceso ordinario por los delitos antes denunciados, dictando mandato de comparecencia. A la fecha, el mencionado proceso (Expediente N° 2006-0082-060108 JX1P) aún se encuentra en investigación judicial. La Defensoría del Pueblo está efectuando el seguimiento del caso.

## **5.6. Tendencias de la conflictividad**

El análisis de estas tendencias está orientado a identificar la dirección de los hechos y sucesos con relación a la conflictividad en los asuntos socioambientales. Del mismo modo examinamos las condiciones necesarias para revertir las tendencias negativas que ponen en peligro la estabilidad y la democracia de nuestro país.

### **A. Incremento de demandas ciudadanas respecto a los asuntos socioambientales**

Un análisis de los conflictos socioambientales desde el año 2003 a la fecha nos muestra un incremento anual. Así tenemos que dos conflictos se iniciaron en el año 2003 (6%), otros cinco se registraron en el 2004 (17%), ocho se iniciaron en el 2005 (27%), once en el 2006 (37%) y se han producido cuatro en lo que va del año 2007 (13%). En total, desde el año 2003, se ha registrado un acumulado de 30 casos.

En la actualidad, de los 30 casos, diez se encuentran activos, catorce en situación de latentes y seis han sido resueltos. Del año 2003 al 2007, en doce de los casos se han producido enfrentamientos, agresiones e, incluso, retención de personas. En dieciséis casos se han registrado paros y movilizaciones, generalmente de carácter pacífico. En trece casos se reportaron, como parte de las protestas, bloqueos de vías de comunicación.

En ese sentido, nuestro país requiere una comprensión de los procesos que conllevan al conflicto socioambiental y acciones inmediatas, concertada entre todos los actores para evitar que la conflictividad siga creciendo.

---

<sup>36</sup> Conviene señalar que, mediante Resolución N° 168-2006-MPPFPMBI, del 19 de octubre del 2006, la Fiscalía Provincial Mixta de Baños del Inca resolvió desacomular del caso la denuncia por tenencia ilegal de municiones.

## **B. Tendencia a catalogar las actividades extractivas como generadoras de pobreza y no de riqueza**

Cabe destacar que la aplicación del canon, el sobrecanon y las regalías ha abierto la posibilidad de distribuir importantes ingresos entre regiones y localidades donde se asientan los proyectos de inversión de las actividades extractivas.

Sin embargo, persiste una tendencia en algunos actores en conflicto, a sostener que la actividad minera no ha permitido superar la pobreza que existe en las regiones donde se desarrolla la actividad extractiva. Este argumento suele tener acogida, toda vez que existe una población que se debate entre la pobreza y la extrema pobreza en las regiones donde se desarrollan estas actividades.

Por ello es necesario que el Estado trabaje en revertir esta tendencia, realizando una inversión adecuada de los fondos del canon y del sobrecanon, de modo que se pueda generar valor público sobre las actividades extractivas y, en efecto, se logre que los ciudadanos obtengan los mayores beneficios posibles para su desarrollo.

## **C. Demandas de participación ciudadana entendidas como un derecho a veto**

De manera creciente, la ciudadanía viene solicitando a las autoridades su participación en la toma de decisiones sobre las actividades extractivas. Dicha tendencia se muestra en una mayor demanda de los ciudadanos a ser consultados. En efecto, diversos sectores de la población vienen solicitando que el Estado les consulte si se debe o no se debe realizar la actividad extractiva en su localidad, concibiendo esta consulta como un mecanismo para que la población emita su consentimiento o veto respecto de la realización de la actividad. En algunos casos, esta actividad ha sido denominada “licencia social”.

Esto se contrapone a la forma en que se vienen entendiendo y aplicando los mecanismos de consulta y participación ciudadana. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas concibe la participación ciudadana como un “espacio invitado”, es decir, es la oportunidad que el Estado brinda a los ciudadanos para conocer sus opiniones y aportes, mediante talleres informativos, audiencias y la publicación de estudios ambientales. Sin embargo, estos mecanismos promovidos por el Estado para que la población participe aún tienen limitaciones para efectivizar los objetivos de la participación ciudadana como derecho fundamental. Se constituyen en mecanismos de participación nominal, de mero formalismo.

Para superar esta tendencia es necesario que el Estado mejore los mecanismos de participación ciudadana, implementando sistemas en los que la población pueda ejercer una participación continua en todas las etapas del desarrollo de un proyecto, y que de esta manera sus aportes sean tomados en cuenta en las decisiones finales de la autoridad, sin que esto signifique un derecho a veto. De esta manera, además, se logra que los ciudadanos estén mejor informados y puedan tomar mejores decisiones en los asuntos que los afectan.

#### **D. Percepción sobre el Estado como promotor de inversiones antes que protector del ambiente y del espacio vital de las comunidades.**

Consideramos que existe una tendencia muy clara a percibir al Estado como un promotor neto de inversiones, además de distraído protector del medio ambiente y del espacio vital de las poblaciones.

Esta percepción estaría siendo alimentada por la ausencia del Estado en las zonas donde se ubican los proyectos. Asimismo, en ocasiones, el Estado recién se hace presente en la zona de conflicto, con ocasión del desarrollo de una actividad extractiva, o con las fuerzas de seguridad para detener las medidas de fuerza que pudieran haberse iniciado.

El escaso éxito del Estado en su gestión ambiental en el pasado, la debilidad, dispersión y poco peso político de la institucionalidad ambiental actual, así como el incipiente desarrollo de la regulación ambiental y sus instrumentos de gestión, refuerzan esta percepción del Estado como distraído protector del medio ambiente.

Otro factor constantemente reclamado por la población y algunas ONG es la ubicación de la autoridad ambiental dentro del sector promotor de la inversión. Esto daría la impresión de que la protección ambiental se subordina a la promoción de la actividad sectorial.

El Estado ha reaccionado transfiriendo las funciones de fiscalización ambiental minera al OSINERG, una medida que, en el corto plazo y en términos de costo—eficiencia, es seguramente la mejor. Sin embargo, el objetivo y la expectativa de la población de no ver su espacio vital contaminado, no sólo se logra a través de una escrupulosa fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales.

El OSINERGMIN no cuenta con los instrumentos que le permitan garantizar la protección del espacio vital, puesto que no fija los límites máximos permisibles ni interviene en la evaluación de los estudios de impacto ambiental. En tal sentido, en el mediano plazo y ante la eventualidad de contaminación, puede ocurrir que el OSINERGMIN descargue la responsabilidad del daño en el Ministerio de Energía y Minas, con lo cual ambas instituciones y el Estado en su conjunto se verían desprestigiados ante la población afectada.

Esto puede provocar la rápida deslegitimación del OSINERGMIN ante la población, y el afianzamiento de la percepción ciudadana de que el Estado no equilibra la promoción de inversiones con la protección ambiental.

Por otro lado, recientemente, el Ministerio de Energía y Minas ha modificado el Reglamento Ambiental de Exploración Minera con el propósito de disminuir los plazos del citado procedimiento administrativo, a costa de reducir el plazo de la

participación ciudadana y de disminuir su deber de evaluación de los estudios ambientales presentados en esta etapa.

No cabe duda de que lograr que nuestro sistema administrativo cuente con procedimientos ágiles es un objetivo importante en la tarea de promoción de las inversiones mineras, pero su realización no debe afectar el ineludible deber del Estado de promover y proteger los derechos a la vida, a la salud, a la información, a la participación ciudadana y a la buena administración. Cuando dichos deberes se realizan efectivamente, también propician las condiciones de credibilidad, seguridad y estabilidad social que necesitan los proyectos mineros para desarrollarse. En ese sentido, más que flexibilizar las normas vigentes resulta necesario fortalecer al órgano encargado del procedimiento, en este caso, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros.

Otro factor que abona en esta percepción es la interpretación predominante que realiza el Estado sobre la regulación de áreas naturales protegidas, que favorece la concesión de derechos de exploración o explotación de hidrocarburos en zonas naturales protegidas, sin contar con la opinión del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), autoridad ambiental encargada de la protección de las áreas naturales.

En el caso de las inversiones de hidrocarburos, el Estado tiende a interpretar que es posible realizar actividades extractivas en las reservas territoriales para pueblos indígenas. Cabe precisar que, recientemente, el Estado corrigió rápidamente una situación de tensión producida por la oferta de lotes de hidrocarburos superpuestos.

En consecuencia, es necesario que el Estado trabaje en revertir esta tendencia mediante señales y medidas que demuestren su compromiso con la protección del espacio vital de las poblaciones y sus derechos a una calidad ambiental que permita el desarrollo de sus vidas. En esta línea se encuentra el fortalecimiento de la autoridad ambiental, la integración y mejora de la regulación ambiental básica y la mejora de la fiscalización ambiental.

#### **E. Tendencia a responsabilizar sólo a las empresas de aquello que también es responsabilidad del Estado**

Debido a que las zonas donde las empresas desarrollan sus actividades son excluidas o poco atendidas por el Estado, las poblaciones locales muestran una tendencia a exigir a las empresas que atiendan las necesidades y servicios que, en muchos casos, deben ser atendidos por el Estado. Ello explica que cuando una empresa ingresa a una zona genera en la población expectativas de solución de sus demandas y éstas varían de acuerdo con las necesidades y la capacidad de presión de las organizaciones sociales.

Para revertir la tendencia descrita es necesario implementar acciones de colaboración de las empresas sin sustituir al Estado, fortaleciendo el proceso de

descentralización, para que los gobiernos locales y regionales, conjuntamente con el Gobierno central, logren atender a las poblaciones de las zonas aledañas a los proyectos mineros y de hidrocarburos, preferentemente, desde antes que se inicien las actividades.

Al respecto, la situación actual amerita que el Estado, las empresas, las comunidades y la sociedad civil se responsabilicen conjuntamente por la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, debido a que la realidad plantea el desarrollo de acciones pragmáticas que contribuyan a la viabilidad social y ambiental de las actividades extractivas.

## **6. Recomendaciones y sugerencias de la Defensoría del Pueblo**

### **6.1. Recomendaciones para el Estado**

La intervención del Estado tiene un papel primordial en el desarrollo de los conflictos socioambientales. Por lo tanto, resulta necesario que el Estado mejore su capacidad para prevenirlos y manejarlos, de tal modo que no se conviertan en conflictos violentos.

Si bien el Estado ha realizado algunos esfuerzos por superar los diversos problemas que se han planteado en este Informe, es necesario que se propongan nuevas estrategias y formas de entender los conflictos y sus causas, a fin de revertirlas. Es preciso que el Estado mejore su capacidad para atender las demandas de la población, en cumplimiento de su deber de respeto, protección y cumplimiento de los derechos de las personas. Por lo expuesto, y en atención al pedido efectuado por el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo ha considerado pertinente emitir las siguientes recomendaciones:

**Primero.- Reformar y fortalecer la institucionalidad ambiental, mediante la creación de una autoridad ambiental independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes y que lidere el proceso de descentralización de la gestión ambiental. Integrar y mejorar la regulación ambiental base (estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles).**

El ambiente es condición necesaria para el goce de los derechos fundamentales, entre los cuales figuran la vida, la salud, la propiedad, la paz y el desarrollo. Corresponde al Estado proteger el ambiente; por ello, debe prevenir la contaminación como un medio de realización de los derechos humanos fundamentales.

Asimismo, uno de los mayores problemas para comunicar adecuadamente a las poblaciones locales las características de los proyectos mineros y sus impactos ambientales en las etapas previas a la explotación ha sido la reducida credibilidad

en la actuación de los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas durante los últimos años.

En parte, esto parece explicarse porque el mandato principal de un Ministro es promover la actividad económica en su sector y, por ello, parece natural pensar que coloque las consideraciones ambientales en un segundo plano. En otras palabras, los ministerios constituyen parte interesada en la realización de las actividades económicas de su ámbito, lo cual, en cierta medida, los condiciona al momento de la evaluación ambiental y hace más difícil cumplir con su papel de supervisor y fiscalizador de la observancia de las normas ambientales.

La decisión de encargar la fiscalización ambiental minera al OSINERGMIN, como se sustenta en el presente informe, no resuelve el tema en el mediano y largo plazo, puesto que esta entidad no tiene bajo su control las funciones de regulación y evaluación ambiental, las cuales son indispensables para prevenir la contaminación. Este esquema agudiza la dispersión de responsabilidades, con el enorme riesgo de que dos entidades del Estado (MINEM y OSINERGMIN) terminen responsabilizándose mutuamente —y de cara a la población— por no haber evitado el eventual daño ambiental.

Por lo tanto, la promoción de confianza en el largo plazo requiere constituir una autoridad ambiental independiente de los ministerios que, por su ubicación en el Estado, tenga mayores posibilidades de ganar credibilidad en la población y, por tanto, pueda constituirse en un interlocutor válido del Estado para intervenir en la prevención y solución de los conflictos.

Algunos han planteado la creación de un Ministerio de Medio Ambiente sobre la base del CONAM, mientras que otros recomiendan la creación de una Superintendencia encargada de la fiscalización ambiental. Seguramente existen también otras opciones, pero lo importante es que se constituya una autoridad independiente de los sectores encargados de la promoción de las actividades extractivas, con autonomía, y que sea parte del Poder Ejecutivo, de modo que se encargue, entre otras funciones, de normar, evaluar, fiscalizar y sancionar los asuntos relativos a la gestión ambiental de las actividades económicas, además de conducir el proceso de descentralización en materia ambiental.

Por otra parte, una medida de este tipo no debería significar gastos adicionales significativos, en tanto la nueva autoridad podría formarse con los recursos humanos y materiales actualmente dispersos en las Direcciones Ambientales de los ministerios y, en cambio, podría generar una mayor eficiencia en la asignación de estos recursos. Además, su adecuado funcionamiento coadyuvará a generar menos conflictividad, con mayores garantías para la inversión, lo que redundará en mayores ingresos para el Estado y beneficios en el corto, mediano y largo plazo.

En el paralelo, se debe avanzar en la integración y mejora de la regulación sobre estándares ambientales (estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles), piedra angular de la gestión ambiental, que permitirá la mejora de los demás instrumentos de gestión ambiental y el ejercicio de la facultad fiscalizadora y sancionadora del Estado.

**Segundo.- Mejorar, en el corto plazo, la eficacia de la gestión social y ambiental del Estado, mediante la incorporación a la regulación del enfoque social, el fortalecimiento de los órganos encargados de la evaluación del impacto social, el establecimiento de mecanismos formales de reclamos fácilmente accesibles para la población, y el fortalecimiento de los órganos estatales encargados de la evaluación y fiscalización social, ambiental y sanitaria, es decir, de la Dirección General de Gestión Social, las Direcciones Generales de Asuntos Ambientales Mineros y Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y el OSINERGMIN. Del mismo modo, es necesario desarrollar una mayor capacidad en la prevención y manejo de los conflictos en todos los niveles del Estado, siendo un primer avance la creación de la Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros.**

Como se ha señalado, existe desconfianza de la ciudadanía en el compromiso del Estado para garantizar el respeto de sus derechos con relación a la ejecución de los proyectos mineros y de hidrocarburos a causa de una débil supervisión y fiscalización a las empresas y la sensación de postergación de los derechos de los ciudadanos afectados por estos proyectos.

Con frecuencia se han presentado diversos problemas vinculados a aspectos ambientales y sociales en los proyectos mineros y de hidrocarburos, tales como reclamos por el pago de compensaciones por las servidumbres y por presiones a que han sido sometidos propietarios de tierras donde se encuentran los yacimientos, para otorgar las servidumbres en condiciones desventajosas. Al respecto, la intervención del Estado ha tenido limitaciones para atender la problemática social entre comunidades y empresas. En este sentido, una de las medidas que puede contribuir a generar mejores prácticas de relacionamiento con las comunidades es que se establezcan en las normas obligaciones orientadas a gestionar la viabilidad social desde la etapa inicial y durante toda la vida del proyecto.

En la medida en que el auge de la responsabilidad social de la empresa está empezando a impulsar una relación más comprometida de las empresas con su entorno, integrando la cooperación con diversos grupos de interés, creemos que puede ser rentable, tanto para las empresas como para todos sus proveedores, incorporar criterios de impacto social en la gestión de los proyectos que impliquen una adecuada valoración dentro del ciclo del proyecto y por la naturaleza de los impactos.

Actualmente, las empresas realizan los Estudios de Impacto Social (EIS), tomando como referencia, principalmente, la Guía de Relaciones Comunitarias del



Ministerio de Energía y Minas. Al respecto, a la luz de los numerosos conflictos socioambientales, se torna necesario preguntarse si es suficiente el mecanismo establecido para garantizar que las empresas cumplan con desarrollar buenas relaciones de vecindad con las comunidades.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario fortalecer la gestión para la viabilidad social de las empresas extractivas. Para ello se requieren más recursos, puesto que resulta imprescindible contar con un mecanismo exhaustivo de revisión de los Estudios de Impacto Social, concibiéndolo como algo rentable para los agentes involucrados, para mejorar el “diseño social” de proyectos extractivos, así como contar con un sistema de seguimiento y verificación del cumplimiento de los compromisos.

Otro problema que se debe resolver es cómo brindar mayor accesibilidad al poblador rural para que pueda presentar reclamos contra las empresas, ya sea por vulneración de derechos de las personas o por incumplimiento de sus obligaciones legales. Para ello, el Ministerio de Energía y Minas podría desarrollar una atención a través de una línea telefónica gratuita, dado que los problemas y reclamos no atendidos por las empresas y por el Estado, generan el contexto de descontento y desconfianza que provocan luego grandes conflictos sociales.

Por lo expuesto, resulta necesario considerar la creación de una norma que regule la certificación de la gestión de la viabilidad social para cada etapa y durante toda la vida del proyecto. Los impactos deben ser tratados de diferente forma dependiendo de sus consecuencias.

Asimismo, se debe mejorar la inclusión de criterios de manejo de impacto social en la etapa de exploración minera y de hidrocarburos, pues este mayor esfuerzo del Estado y las empresas puede aumentar la confianza y reducir la aparición de conflictos. Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomendó, mediante el Oficio N° 361-2006-DP/ASPMA, dirigido al Ministerio de Energía y Minas, la incorporación de la evaluación del aspecto social en la etapa de exploración minera, asumiendo un mecanismo de verificación que garantice la veracidad de los compromisos asumidos con la población respecto del uso de la propiedad superficial y otros compromisos orientados a la mitigación de los impactos sociales.

Para ello es necesario fortalecer a la Dirección General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, pues dicho órgano técnico es el encargado de la promoción de relaciones armoniosas entre las empresas mineras y la sociedad civil, así como de la prevención y solución de conflictos en el subsector. Está a cargo de un Director General, quien depende jerárquicamente del Viceministro de Minas. Asimismo, es pertinente fortalecer a la Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el propósito de generar capacidades para la prevención y manejo de conflictos en las diversas instituciones que tengan competencias en materia ambiental.

Desafortunadamente, existen señales negativas establecidas en el marco normativo en general que aún desprotege a los ciudadanos y, por ello, se requiere un mayor dinamismo en la introducción de las correcciones pertinentes. Un caso de esta naturaleza es la aprobación del D.S. N° 014-2007-EM, que modifica el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, debido a que podrían agudizar las condiciones para el mejor manejo de los conflictos socioambientales.

Por otra parte, existen diversas denuncias no comprobadas, pero tampoco desvirtuadas fehacientemente, sobre la presencia de elementos contaminantes provenientes de las actividades extractivas en cursos de agua ubicados en las zonas aledañas al proyecto extractivo. Por ello es necesario fortalecer a entidades como la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud a fin de que efectivice una vigilancia permanente en los recursos hídricos.

Asimismo, la población manifiesta su preocupación por los posibles impactos ambientales negativos que podrían generar los proyectos extractivos. Por ello es conveniente fortalecer la evaluación estatal de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y otros estudios ambientales mineros y energéticos.

Ante las denuncias sobre contaminación ambiental o incumplimiento de obligaciones por parte de las empresas, la limitación de recursos de personal, materiales y presupuestales disponibles por parte del Ministerio de Energía y Minas para realizar las tareas de supervisión y fiscalización ha restringido severamente la eficacia de esta función, y ha contribuido a incrementar la desconfianza de la ciudadanía con relación a la gestión del Estado. En nuestra opinión, en tanto no se establezca una autoridad ambiental independiente con mayores capacidades y recursos, sería necesario que se establezca normativamente un mecanismo para dotar de los recursos suficientes al OSINERGMIN, a fin de que pueda cumplir sus funciones.

Por otra parte, también se requiere que el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales otorguen una prioridad adecuada a la recuperación de los pasivos ambientales, realizando acciones orientadas a lograr el financiamiento necesario para ello.

Otra opción de financiamiento para recuperar los pasivos se podría generar si se incluyera en los contratos de los nuevos proyectos mineros la obligación de recuperar los pasivos ambientales en su ámbito de influencia. Dado que el costo promedio estimado por pasivo ambiental es de aproximadamente US\$ 300 mil, aún si el costo fuese 10 veces mayor, sería posible que los nuevos proyectos mineros puedan cubrir esos gastos como parte de sus compromisos con el Estado. De este modo, las poblaciones locales verían a los nuevos proyectos mineros, antes que como un problema, como una oportunidad para corregir los pasivos ambientales existentes y así se contribuiría a lograr que obtengan una mayor aceptabilidad social.

**Tercero.- Mejorar los mecanismos de participación y consulta ciudadana, mediante la optimización de los mecanismos de acceso a la información ambiental, la implementación de mecanismos que aborden y resuelvan las limitaciones que enfrenta la población para comprender y evaluar en forma crítica los estudios de impacto ambiental, y el propiciar la participación de la ciudadanía en el monitoreo ambiental conducido por la autoridad.**

Una de las constantes en los conflictos mineros y de hidrocarburos es el reclamo de mayor información por parte de la ciudadanía respecto a las características de los proyectos y de sus impactos positivos y negativos en lo económico, social y ambiental. En este sentido, las normas sobre participación y consulta ciudadana y la gestión que viene desarrollando el Estado son aún insuficientes para garantizar una participación efectiva, en la que los funcionarios públicos tomen en cuenta las preocupaciones ambientales, de tal forma que los ciudadanos no perciban estos procesos como procedimientos meramente formales, sino como mecanismos efectivos en los cuales su participación tiene la posibilidad de influir en las decisiones de gestión ambiental.

La demanda de información de los ciudadanos manifestada en los conflictos socioambientales hace aconsejable una revisión sustantiva de los procedimientos actuales de participación y consulta pública, con el fin de contemplar una participación más amplia y mayor provisión de información a la población. Desde este punto de vista, la población local siempre debe recibir información a través de medios y mecanismos idóneos, desde el otorgamiento de los derechos mineros, que es el inicio del procedimiento para otorgar una concesión minera. La información debe incluir lo que ocurrirá con sus tierras y los pasos posteriores del procedimiento minero, otorgándoseles la oportunidad de plantear sus reclamos y preocupaciones en las diversas fases de este proceso.

De igual manera, las Evaluaciones Ambientales (EAs) de la etapa de exploración minera deberían incluir la realización de audiencias públicas y/o talleres, para lo cual se debería modificar la norma vigente. Si bien a este nivel aún se cuenta con escasa información sobre un proyecto minero, la constatación de una preocupación muy grande por parte de la ciudadanía por conocer las características y previsiones respecto del proyecto hacen aconsejable que a este nivel también se incluyan audiencias públicas y/o talleres. Por otra parte, el Ministerio de Energía y Minas debería establecer con claridad cuántos talleres informativos y/o audiencias públicas se deben realizar en cada proyecto, en qué fechas y en qué localidades, de tal manera que la población pueda conocer con anticipación suficiente cuándo y dónde será informada sobre el proyecto.

La Defensoría del Pueblo ha observado que, frecuentemente, las convocatorias a talleres informativos y/o audiencias públicas tienen escasa difusión, de tal forma que, en la práctica, muchas personas interesadas no reciben la información oportuna y, por tanto, no pueden participar. Por ejemplo, se publica la convocatoria para la presentación de comentarios a una Evaluación Ambiental (EA) en el

periódico, cuando conocemos que la población de la zona de influencia del proyecto no accede a este medio de comunicación, sino fundamentalmente a la radio. A su vez, el propio desarrollo de los talleres informativos no atiende adecuadamente las preocupaciones de los participantes, por lo que suelen quedarse sin respuesta las preguntas de ciudadanos interesados, incluso cuando han sido presentadas por escrito. Cabe recordar que todos los órganos del Estado están obligados a cumplir con las normas y políticas de transparencia y acceso a la información pública vigentes.

Ello plantea la necesidad de capacitar adecuadamente a los funcionarios públicos y privados para que se relacionen de manera adecuada con los ciudadanos, de modo que esto no genere problemas adicionales a los ya existentes y se contribuya a formar una percepción adecuada sobre los proyectos mineros y de hidrocarburos.

Un tema fundamental es la relación asimétrica que se establece entre las empresas y las poblaciones ubicadas en el ámbito de los proyectos mineros. La empresa minera ostenta un gran poder económico para contratar profesionales de primer nivel que la asesore en los aspectos técnicos, económicos y legales, mientras que el ciudadano común y sus organizaciones carecen de este poder.

En este contexto, no debería extrañar que diversos sectores de la población manifiesten su desconfianza respecto de los procedimientos de participación y consulta, con mayor razón porque los ciudadanos individuales, e incluso aquellos organizados, usualmente carecen de recursos para contratar la asesoría profesional que sería necesaria para participar en las audiencias públicas y opinar con sustento técnico sobre el contenido de los estudios de impacto ambiental. Esta situación representa una limitación fundamental para una participación efectiva de los ciudadanos con capacidad real de influir en las decisiones, y cuestiona la esencia misma de los procedimientos de participación y consulta.

Para superar este problema, desde su intervención en la Mesa de Diálogo de Tambogrande, la Defensoría del Pueblo ha propuesto que el Estado establezca mecanismos adecuados para que las empresas mineras aporten fondos que los ciudadanos puedan utilizar para contratar sus propios asesores con miras a su participación en los procesos de consulta de los estudios de impacto ambiental. De este modo, será posible reducir la asimetría informativa entre empresas y ciudadanos y se asegurará una participación más efectiva y con capacidad real para influir en las decisiones. Ello, además, permitiría lograr una mayor confianza de los ciudadanos para su participación en estos procesos, con lo cual se reducirían las fuentes de conflictos.

A su vez, las propias autoridades públicas suelen enfrentar restricciones de personal, de recursos económicos y de materiales para efectuar una evaluación efectiva de los estudios de impacto ambiental. Esta debilidad institucional podría dar lugar a que la correcta gestión ambiental de los proyectos de inversión no esté garantizada. En ese sentido, las tasas que cobra el Estado por la evaluación de los

estudios de impacto ambiental de las empresas deberían cubrir los costos de una evaluación técnica de primer nivel.

Por otra parte, se requiere también ampliar los plazos entre la puesta a disposición del público del estudio y la realización de la audiencia pública. El plazo actual de 40 días resulta claramente insuficiente para que los interesados puedan revisar documentos voluminosos de naturaleza altamente técnica, y también para obtener la asesoría necesaria que los ayude a entender dichos documentos y estar en condiciones de presentar sus observaciones. Más aún, en algunos casos hemos observado que existen retrasos en la actualización del público respecto de los estudios de impacto ambiental, con lo cual el tiempo realmente disponible suele ser aún menor.

Asimismo, es necesario que los funcionarios encargados de llevar adelante los talleres y audiencias públicas muestren una actitud más abierta frente a las demandas de información y pedidos de los participantes. Existen experiencias positivas que deberían repetirse, como el Proyecto Antamina, en el cual se decidió transportar el material por un mineroducto con el fin de evitar los impactos ambientales que podría haber ocasionado su transporte por camiones. De igual modo, en el caso de la Planta de Fraccionamiento de Líquidos del Proyecto Camisea en Paracas, a pedido de los pescadores de la zona se decidió optar por un tubo submarino en lugar de uno aéreo para la carga de las embarcaciones. En la medida en que casos como estos se hagan comunes será posible lograr la confianza de la población sobre los mecanismos de participación y consulta.

Un tema muy importante de la participación ciudadana está relacionado con los procedimientos de monitoreo y vigilancia ambiental. Aquí también es posible incorporar la participación de la población, como ya se ha hecho en el caso del Proyecto Camisea, para lo cual se requiere asegurar la transparencia de información que posibilite a los ciudadanos realizar esta vigilancia, de tal manera que se mejore la confianza de la ciudadanía sobre la calidad de la gestión ambiental de los proyectos.

**Cuarto.- Incrementar la efectividad en el uso del canon<sup>37</sup> y sobrecanon<sup>38</sup> y aplicación de las regalías,<sup>39</sup> mediante la implementación de mecanismos dirigidos a**

---

<sup>37</sup> Para el canon minero y canon gasífero, la normatividad establece que estos recursos transferidos serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencie el desarrollo regional (Ley 28077 del 4 de septiembre del 2003).

<sup>38</sup> Para el canon y sobrecanon petrolero, la normatividad establece que los fondos provenientes del canon y sobrecanon se destinarán exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. En el caso de universidades e

**verificar e involucrar a la población en la gestión de estos recursos, y el fortalecimiento de las capacidades de gasto de los gobiernos locales y regionales.**

Como se ha señalado, una de las críticas al desarrollo del sector minero es que tradicionalmente no ha aportado beneficios significativos para las comunidades donde se asientan los centros mineros. El establecimiento del canon minero, que recientemente ha sido incrementado al 50% de los impuestos pagados por las empresas mineras, constituye un paso positivo para corregir esta situación. Por otra parte, el auge reciente de la minería, así como algunas medidas para mejorar la distribución del canon, han determinado que algunas regiones empiecen a recibir importantes ingresos por este concepto. Ello abre la posibilidad de que regiones tradicionalmente carentes de recursos para el desarrollo, cuenten ahora con una fuente muy importante para financiar proyectos de mejora de la infraestructura y, en general, para propiciar el desarrollo.

Sin embargo, existen algunas limitaciones para lograr este resultado. Por un lado, la restricción de asignar estos recursos exclusivamente para gastos de inversión podría ser un obstáculo para efectuar gastos de mejora en la educación y la salud, que constituyen servicios claves para el desarrollo del capital humano. Asimismo, en ciertos casos, se ha observado que las obras de infraestructura en que se invierten los recursos del canon son principalmente de naturaleza ornamental, antes que vinculadas a la mejora de las economías locales o al desarrollo. De igual modo, existen casos de uso relativamente ineficiente y, por lo general, poco transparente de estos recursos. Se requiere, por tanto, mejorar significativamente la eficacia del gasto, superar las limitaciones que impiden destinar gastos a la mejora del capital humano y establecer procedimientos de uso de los recursos participativos y transparentes en el uso de los recursos, de tal manera que la disposición del canon en las regiones mineras se traduzca en una diferencia efectiva en el mayor grado de desarrollo que alcancen las localidades ubicadas en el ámbito de influencia de los centros mineros.

Por otra parte, no se debe ignorar el hecho de que con el canon minero se ha empezado a generar una nueva disparidad de ingresos a nivel regional. Así, las

---

institutos tecnológicos, los fondos se destinan exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica (Ley 28277 del 18 de junio del 2004).

<sup>39</sup> Para regalías mineras, la normatividad establece que los recursos que los gobiernos regionales y municipalidades reciban por concepto de regalías mineras serán utilizados exclusivamente para el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articule la minería al desarrollo económico de cada región para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales. Para la utilización de los recursos de la regalía minera, los gobiernos regionales, gobiernos locales y las universidades nacionales deberán observar, según corresponda, las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública aplicables. Los recursos que las universidades nacionales reciban por concepto de regalías serán destinados exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica.

regiones que cuentan con centros mineros u otras fuentes de canon, ahora disponen de importantes recursos; mientras que otras regiones se han encontrado en una situación desigual respecto del acceso a recursos presupuestales. Este es un tema que también debe merecer la atención de las autoridades públicas porque sería injusto excluir a las regiones que no cuentan con yacimientos mineros de los beneficios de recursos que pertenecen a todos los peruanos. Para ello se deben generar índices de distribución del canon adecuados tanto a la realidad de cada departamento como a la del recurso explotado. En la actualidad, los índices son elaborados con criterios nacionales homogéneos y producen resultados cuestionables.

Para generar mejores condiciones sociales, las municipalidades receptoras del canon deben implementar mecanismos que permitan que una parte importante del monto que reciben sea efectivamente invertida en las comunidades donde se explota el recurso natural, como establece la Ley. Asimismo, esta información se debe hacer pública a fin de que los comités de vigilancia, el concejo local y las propias comunidades hagan el seguimiento respectivo.

En lo referente a las regalías mineras, la demanda ante el Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 28258, que establece el pago de regalías mineras, fue declarada infundada, con lo cual las regiones obtendrán ahora mayores recursos participando de una mayor porción de los beneficios de la minería. Esta nueva situación acentúa el reto de las autoridades regionales y locales de utilizar estos recursos con eficiencia y transparencia para promover el desarrollo local. Particularmente, en el contexto de los agudos conflictos suscitados entre las poblaciones locales y grupos ambientalistas y las empresas mineras, la aplicación de regalías constituye una oportunidad para transferir mayores beneficios a las poblaciones locales, de tal manera que se reduzca la oposición radical a la minería y se abran espacios de diálogo y negociación que permitan continuar el desarrollo de la actividad minera en el Perú, pero bajo condiciones ambientales y sociales que sean compatibles con un modelo de desarrollo sostenible.

A este respecto, algunas empresas que cuentan con contratos de estabilidad jurídica no pagan las regalías mineras, con lo que departamentos con abundante producción minera, como Cajamarca y Áncash, no reciben transferencias por este concepto.

Para enfrentar los cuestionamientos sobre el tema de las regalías mineras, contratos de estabilidad tributaria y las ganancias que están obteniendo las empresas, el Estado negoció con las empresas mineras el «aporte voluntario», el cual ha sido fijado en S/. 500 millones anuales por cinco años. Al respecto, si no se hace más transparente la gestión de los recursos provenientes del «aporte voluntario», será muy difícil visualizar si las empresas mineras realmente están aportando algo por las ganancias que obtienen, dado que esta medida fue adoptada

para que las empresas que cuentan con contratos de estabilidad puedan aportar mediante un mecanismo voluntario, dado que no pagan regalías mineras.

Es importante, finalmente, transparentar la información sobre las rentas que generan las industrias extractivas, en especial la minería. Con esta finalidad, el Estado debería encargarse de crear un sistema que brinde información actualizada y continua no sólo de los volúmenes producidos, sino también del Valor de la Producción, así como del impuesto a la renta de cada empresa y por departamento. Actualmente, sólo en el sector hidrocarburos es posible estimar un Valor de Producción sobre la base de las canastas de precios establecidos en los contratos.

Una manera que el Gobierno puede utilizar para abordar el tema mencionado sería impulsar la puesta en marcha de la Iniciativa para la Transparencia de la Renta de las Industrias Extractivas (EITI Perú), paralizada en los últimos meses. Esta iniciativa busca precisamente hacer más transparentes los pagos que realizan las empresas extractivas al Estado, así como la distribución y uso que éste hace de dichos recursos. El Gobierno debe asegurar la participación, en este espacio, de las principales empresas del sector minero, petrolero y gasífero, así como de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado. Así pues, se debe implementar un sistema de supervisión sobre el pago de las regalías mineras asegurando que dichos pagos correspondan a los porcentajes establecidos por la Ley. Se sabe que en la actualidad, no existe mecanismo alguno que supervise estos pagos.

**Quinto.- Fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones en materia ambiental y mejorar la coordinación de estas instancias con el nivel central de gobierno.**

La descentralización de la supervisión y fiscalización, actualmente concentrada en Lima, contribuiría también a un mayor acercamiento entre los funcionarios públicos y la ciudadanía, a fin de incrementar la confianza mutua y cooperar en la fiscalización. Para ello es necesario fortalecer las capacidades de los Gobiernos Regionales, los que a través de las diversas Direcciones Regionales realizan acciones vinculadas a la supervisión y fiscalización de actividades extractivas. Al respecto, si bien los Gobiernos Locales sólo tienen funciones para autorizar y fiscalizar la Minería Artesanal y la Pequeña Minería, es importante que las Direcciones Regionales de Energía y Minas cuenten con los recursos suficientes para atender adecuadamente estas funciones y otras acciones que desarrollan representando al Ministerio de Energía y Minas.

Es necesario, asimismo, diseñar e implementar un «plan descentralizador» para la ejecución de los recursos de inversión en los departamentos que reciben importantes transferencias por canon, sobrecanon y regalías (Cajamarca, Áncash, Cusco, Piura, Moquegua, Tacna, entre otros). Este plan tendría como principal objetivo optimizar el uso de los recursos del canon a fin de que sirvan como palanca para el desarrollo local y regional. Para ello debe contener acciones simultáneas en varios ámbitos: descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública



(SNIP), fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de gestión en gobiernos locales y regionales, procedimientos administrativos de las licitaciones, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación, entre otros.

## **6.2. Sugerencias para las empresas**

Si bien algunas empresas vienen desarrollando esfuerzos para implementar las estrategias en el campo de la responsabilidad social y ambiental, aún existen problemas con relación al desempeño del relacionamiento de las empresas con las poblaciones urbanas y rurales que se encuentran en sus ámbitos de influencia.

En ese sentido, con el propósito de generar mejores condiciones de respeto y exigibilidad de los derechos de las comunidades campesinas y nativas de las zonas de influencia de las actividades extractivas, así como reducir los niveles de conflictividad en el país, y en atención al pedido efectuado por el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo ha considerado pertinente sugerir a las empresas lo siguiente:

**Primero.- Cumplir escrupulosamente las obligaciones ambientales y sociales derivadas de la normatividad, de los instrumentos ambientales y de la autorregulación.**

Al respecto, importantes sectores de la población tienen la percepción de que las actividades extractivas de minerales e hidrocarburos contaminan el ambiente. Esto es un problema porque sobre la base de esta percepción se viene produciendo una continua oposición a diversos proyectos. Si bien la imagen negativa que generan los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos<sup>40</sup> mantienen una fuerte influencia en las percepciones de la población, también es cierto que actualmente existen empresas que han omitido o cometido errores en la gestión ambiental, ya sea por falta de cumplimiento a los estudios ambientales aprobados o por incumplimiento de obligaciones legales.

En ese sentido, es vital que las empresas sean estrictas en el cumplimiento de sus obligaciones, porque en los sectores extractivos el error de una empresa tiene un “efecto espejo”. En otras palabras, provocan un deterioro de la imagen no sólo de la empresa, sino también del sector, e incluso un rechazo generalizado a la inversión privada que nuestro país necesita. Por lo tanto, las empresas deben estar más comprometidas con su sector y su gremio, al grado de cumplir el máximo nivel de gestión ambiental y social posible.

---

<sup>40</sup> El problema de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos es un problema que va más allá de la imagen empresarial, por cuanto pone en riesgo la vida, la salud y la seguridad alimentaria de las poblaciones locales, no sólo en el momento en que se produce la contaminación, sino en el largo plazo, y por una serie de impactos acumulativos que muchas veces no son considerados ni evaluados (ejemplo: contaminación de peces y ríos con mercurio, partículas en suspensión en el aire, erosión de suelos, pérdida de biodiversidad, etc.).

En esa línea, exhortamos a las empresas a adoptar los sistemas de certificación y auditoría ambiental establecidos bajo estándares internacionales, tales como los SGA, EHS, ISO, entre otros. Asimismo, la definición de sus políticas ambientales y de relacionamiento social, y la aplicación de los códigos de conducta deben constituirse en medios para que las empresas logren la corrección de prácticas empresariales erróneas que afectan la imagen de todo el sector.

**Segundo.- Privilegiar el diálogo y la transparencia durante todo el ciclo de vida del proyecto, comprometer a todo su personal y contratistas en la gestión social de la empresa, y darle prioridad al cumplimiento de sus compromisos con las comunidades.**

Relacionarse adecuadamente implica desarrollar un adecuado proceso de comunicación. Para ello, las empresas deben contar con mecanismos de información y diálogo permanente en espacios locales, regionales y nacionales, así como contribuir a generar las condiciones de respeto, equidad, transparencia y estabilidad que posibiliten dicho diálogo.

El diálogo debe estar orientado a generar los consensos necesarios desarrollando consultas a la población, considerando que la consulta no implica un derecho a veto de las comunidades sobre el proyecto, sino un medio para generar consensos, mejorar la gestión y gestionar la viabilidad social de los proyectos. Por ejemplo, en el caso de que las tierras superficiales sean de propiedad privada, las reuniones de diálogo y consulta no eximen a la empresa de propiciar un acuerdo con el propietario para el ingreso a su propiedad.

Asimismo, la realización de talleres y otro tipo de reuniones con la finalidad de dialogar y consultar es una actividad fundamental en la relación entre la empresa y los grupos de interés ligados al proyecto (comunidades directa o indirectamente impactadas, personas u organizaciones con algún interés en el resultado de las actividades o que puedan afectar el resultado del proyecto). El diálogo, efectuado a través de talleres, reuniones con las comunidades, comisiones de trabajo, mesas de diálogo, audiencias públicas, u otros —más allá del nombre que tenga el espacio de diálogo o proceso de diálogo— debe estar siempre orientado a involucrar a la población para que sus aportes ayuden a mejorar la gestión de la empresa. Así, por un lado, la empresa informa y consulta a la población todos los aspectos del proyecto que tienen un impacto socioeconómico y, por otro, recibe, procesa y atiende las preocupaciones de la comunidad y otros agentes, y las toma en cuenta para el diseño y desarrollo del proyecto. Es necesario que se realice este diálogo con la participación de facilitadores locales que conozcan el idioma o dialecto local para que la población pueda comprender de una mejor forma las intervenciones, acuerdos o desacuerdos de todos los actores.

Por lo expuesto, el diálogo se constituye en el mejor mecanismo para evitar conflictos con una comunidad. Proveer y facilitar información permite desvirtuar los temores y expectativas que surgen alrededor de un proyecto energético, minero

o de hidrocarburos. El diálogo y su difusión deben ser desarrollados durante las diversas etapas de la vida del proyecto a través de múltiples canales. Dichos canales de comunicación y predisposición al diálogo no solo deberán estar permanentemente abiertos y contar con mecanismos de fácil acceso para las poblaciones afectadas, sino que deberán contribuir a que el acercamiento de las poblaciones locales obtenga una respuesta adecuada y veraz, acorde con los diferentes niveles de inquietudes y demandas.

Así, también, cuando se presenta una situación de tensión, como en el caso de movilizaciones y otras acciones de protesta, es aconsejable que la empresa tenga control de las acciones que desarrollan las empresas contratistas que brindan seguridad, puesto que reacciones inoportunas pueden generar de inmediato un enfrentamiento, situación que tiende a complicar más el contexto en el que las empresas deben desarrollar sus actividades. En casos como éste, es necesario que las empresas de seguridad cuenten con protocolos y medidas de contingencia, a fin de evitar situaciones de descontrol o uso de la fuerza, y se proceda al uso de medidas disuasivas más que confrontacionales, se privilegie la búsqueda de mecanismos de diálogo, y se comunique a tiempo a las diversas autoridades, quienes deben prevenir el enfrentamiento.

Asimismo, en algunos momentos, algunas empresas mineras, petroleras o energéticas han solicitado al Gobierno que, en el cumplimiento de la obligación del Estado de hacer respetar sus derechos, haga uso de la fuerza pública con el fin de imponer la autoridad. Desafortunadamente, el Estado no ha logrado hacer efectivo este propósito. Por el contrario, la iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros de propiciar e impulsar procesos de diálogo con la población, organizaciones de base y sociedad civil, ha demostrado que el diálogo y la concertación son más efectivos en nuestro actual contexto social.

La Defensoría del Pueblo ha podido comprobar que el diálogo es un mecanismo idóneo para la resolución de los conflictos, tal como ocurrió con el pueblo Achuar. En tal sentido se sugiere a las empresas canalizar la solución de los conflictos mediante la legitimación de los espacios de diálogo a nivel local, con participación de las autoridades centrales para casos especiales, evitando actuaciones paralelas que resten transparencia al proceder de las empresas.

En conclusión, es un principio de una sociedad democrática que la ley se debe respetar y que el Estado debe utilizar responsablemente su poder de coerción y coacción para tal fin. Sin embargo, en algunas circunstancias parece poco aconsejable el uso de la fuerza pública como primera respuesta frente a los problemas creados por el conflicto. Por el contrario, la búsqueda de opciones de diálogo para la negociación y el consenso debe ser la primera alternativa que permita evitar la agudización de los conflictos.

Es necesario advertir que si los procesos de diálogo no vienen aparejados con el compromiso de cumplir los acuerdos suscritos, simplemente se habrá retrocedido en

su desarrollo. Por ello se hace necesario que los interlocutores de la empresa sean directivos con suficiente poder de decisión o con canales de coordinación fluidos con quienes tomen decisiones y, en aquellos casos que no tengan competencia, puedan “canalizar” las demandas ciudadanas. Asimismo, convendría que las actas suscritas por las partes sean documentos bien elaborados, exigibles, y a los que se les imponga un riguroso seguimiento para asegurar su cumplimiento.

**Tercero.- Evitar discursos confrontacionales que califiquen negativamente las demandas sociales o a sus dirigentes, pues generan percepciones negativas respecto al sector empresarial y entorpecen el diálogo.**

Es necesario mejorar las conductas de los funcionarios de las compañías mineras, petroleras y energéticas a fin de evitar la generación y/o el agravamiento de los conflictos. Ciertamente, las compañías más importantes vienen adoptando, desde hace tiempo, medidas para mejorar el relacionamiento de sus empleados con las comunidades locales. Sin embargo, estas medidas son aún insuficientes. En particular, se requiere trabajar también con los proveedores y las empresas vinculadas, los cuales suelen igualmente contribuir a formar una imagen de estas empresas.

Asimismo, en todos los casos deben implantar códigos de conducta para los trabajadores a fin de minimizar y, cuando sea posible, eliminar los impactos adversos asociados con la fuerza laboral del proyecto en la población local y el medio ambiente, desarrollando un mecanismo efectivo de supervisión del cumplimiento de las normas de conducta de los trabajadores y contratistas. Es recomendable, además, realizar una sensibilización de los trabajadores de la empresa titular y sus contratistas acerca de la importancia y beneficios de contar con buenas relaciones con las comunidades y la población, características de la población local y su ambiente natural.

La responsabilidad del manejo de los asuntos sociales y el mantenimiento de una adecuada política de relaciones comunitarias requiere del compromiso de todos sus trabajadores, así como de cada uno de sus contratistas. Asimismo, un mayor conocimiento de la cultura local, su historia, costumbres, festividades, creencias, prácticas económicas, uso de recursos naturales y formas de organización social y política, contribuirá a un mayor entendimiento entre el personal del proyecto y la población.

Por lo tanto, la gestión de la viabilidad social que realizan las empresas no es sólo una tarea para las Áreas o Gerencias de Relaciones Comunitarias, sino un aspecto a trabajar con un enfoque transversal. Por ejemplo, mientras que un área está a cargo del manejo de la relación con la población local y/o sus representantes, otras áreas o contratistas como los de operaciones y seguridad deben participar cumpliendo su deber de respetar y dar cuenta de situaciones, quejas y reclamos que tengan relación con posibles conflictos sociales. Además, es necesario que las áreas de relaciones comunitarias involucren o contraten a personas oriundas del lugar, o

que manejen los idiomas o dialectos locales para posibilitar una mejor comprensión de las realidades culturales y que el proceso de toma de decisiones tome en cuenta esta información.

La tajante oposición de sectores importantes de la población ha conseguido en los hechos paralizar los proyectos mineros como Tambogrande y Cerro Quilish, respecto de los cuales no ha sido posible llevar adelante procesos adecuados de diálogo, información y consulta. Además existen otros proyectos mineros amenazados en su desarrollo como Río Blanco, La Zanja, Tantahuatay, Conga, Pucamarca, etc. Estos u otros casos han provocado que algunos representantes de las empresas expresen su percepción sobre los conflictos en los que están inmersos, situación que en ocasiones ha provocado mayor confrontación con las comunidades y/o poblaciones.

Por ejemplo, importantes sectores rurales y urbanos en conflicto con una empresa han mostrado su desagrado cuando los medios de comunicación difundieron la opinión de un representante de una empresa expresando que “los reclamos de los campesinos se deben a las influencias de la oposición radical de Organismos No Gubernamentales, partidos políticos y narcotráfico”, o que los reclamos son realizados por “pequeños grupos violentos influenciados por intereses particulares”. Al respecto, si bien las personas tienen derecho a emitir sus opiniones libremente, éstas pueden no ser pertinentes cuando se está desarrollando un conflicto se encuentra en su etapa de escalada, ya que una declaración inapropiada de un representante de la empresa, en medios de comunicación masiva, posee la capacidad suficiente para enervar los ánimos.

En este punto debemos recalcar que toda empresa extractiva debe conocer previamente la realidad cultural de la zona en la que ha de desarrollar sus actividades, pues de esta manera podrá orientar a sus ejecutivos en la toma de decisiones o en la forma de emitir declaraciones que eventualmente puedan agudizar la conflictividad.

En tal sentido, se sugiere que las empresas hagan un esfuerzo sincero por comprender y valorar los mensajes implícitos en las manifestaciones culturales de las poblaciones rurales, su historia socioeconómica, así como profundizar en el análisis de los procesos sociopolíticos de las regiones, sus necesidades, temores y expectativas de desarrollo.

**Cuarto.- Registrar acuerdos y cumplir promesas, así como contar con un sistema de registro y seguimiento de reclamos como una forma de prevenir conflictos y/o detectar en forma temprana su escalada.**

La confianza es un valor importantísimo que debe ser cuidado en la relación entre empresas y comunidades. Por ello, el cumplimiento de compromisos asumidos siempre debe ser prioritario.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha conocido casos en los que se ha verificado un descuido de ciertas empresas respecto del cumplimiento de compromisos u ofrecimientos a las comunidades. Por ejemplo, una comunidad demostró que una empresa no había cumplido con los acuerdos que constaban en el libro de actas de la comunidad.

Cabe señalar que las comunidades campesinas y nativas suelen dar muchísima importancia a las conversaciones, ofertas y promesas, sin que necesariamente estén plasmadas en actas. Por ello, cumplir los compromisos verbales o escritos es un aspecto muy delicado que los representantes de las empresas deben considerar.

Es importante que en caso de que exista un retraso en el cumplimiento de un compromiso, los motivos deben ser comunicados con anticipación a los integrantes de las comunidades campesinas o nativas afectadas, ofreciendo compensaciones por el retraso con la finalidad de evitar el surgimiento de conflictos.

Debido a estas razones, sugerimos que las empresas cuenten con un registro de los acuerdos celebrados con las comunidades (negociaciones entre empresa y comunidad) y un sistema de seguimiento para identificar a tiempo el vencimiento de los plazos, así como para atender adecuadamente las expectativas de las comunidades.

Recomendamos, asimismo, que las empresas encarguen a un área específica el registro y monitoreo de las actas firmadas por sus ejecutivos o directivos, y que dicha área informe a su Gerencia General el avance en el cumplimiento de las referidas actas. De esta manera, se puede crear un mecanismo que permita dar respuesta oportuna a las demandas de las comunidades o caseríos y evitar la escalada de la conflictividad.

En diversas situaciones, muchos de los conflictos se han desarrollado en un contexto de descontento de la población por diversos motivos. Es así que la desatención de pequeños problemas que se generan en las relaciones cotidianas entre trabajadores y población rural puede propiciar situaciones de descontento e incluso resentimiento que es catalizado para trasladar demandas o exigencias mayores. Por ello, consideramos necesario que las empresas desarrollen mecanismos adecuados para detectar el surgimiento de problemas o conflictos, debiendo contar con un registro de reclamos de las comunidades a fin de responder y —de ser el caso— atender lo reclamado. Un registro de reclamos debería contener la información sobre la metodología utilizada para la atención del problema y la identificación de las formas de compensación por cualquier daño causado y que pueda estar relacionado con las actividades empresariales.

Este mecanismo también puede servir a la empresa para generar un sistema de alerta temprana, si el conflicto se torna potencialmente violento, a fin de comunicar el hecho a las autoridades respectivas. La empresa podría incluso desarrollar indicadores para medir el grado de aceptación y armonía con las comunidades.

**Quinto.- Promover, facilitar y apoyar el desarrollo de capacidades para la participación ciudadana en la vigilancia y monitoreo de la gestión ambiental y social como medio para establecer lazos de confianza entre los actores en conflicto.**

Debido a la continua preocupación de la población respecto a los impactos que provocan las actividades extractivas, resulta fundamental que la población conozca, comprenda y participe de la gestión ambiental que realizan el Estado y las empresas. Por lo tanto, consideramos importante que la población se involucre en el monitoreo ambiental (Comisión de Monitoreo) y ejerza una vigilancia ciudadana. Las experiencias de participación de las comunidades en actividades de supervisión y monitoreo como el recojo de muestras, acompañamiento en el traslado, conocimiento y evaluación de los resultados, es importante y está dando buenos resultados en los casos en que se ha implementado.

Por ello, la participación se debe incrementar y realizarse en un marco en el cual los grupos interesados de la sociedad civil reciban los conocimientos teórico—prácticos referidos al monitoreo ambiental y al manejo de datos que les permita interpretar los datos obtenidos en el marco de la legislación ambiental. Esto demandará un mayor esfuerzo de las empresas, de la población, de la sociedad civil y del propio Estado, pero servirá para ayudar a resolver los problemas de gestión ambiental en este importante sector de la actividad económica nacional, así como para reestablecer lazos de confianza entre los actores en conflicto.

La conformación e implementación de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de la gestión social y ambiental de la empresa no sólo constituye una medida de transparencia y buena voluntad de las empresas, sino una garantía para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Estudios de Impacto Social.

En este orden de ideas, la empresa debe desarrollar programas de capacitación, talleres y pasantías a las personas que conformen estos Comités de Monitoreo (ambiental o social), para desarrollar y fortalecer sus capacidades en estos aspectos. Además, contribuirá a la búsqueda de financiamiento vía cooperación internacional para el desarrollo de su labor de modo que, su labor no sea cuestionada por la comunidad o caserío.

**Sexto.- Apoyar el desarrollo de otras actividades económicas e impulsar las cadenas productivas; planificar una buena convivencia tomando en cuenta los índices de desarrollo humano en las comunidades aledañas; y aportar al desarrollo comunal como medio para una alianza estratégica.**

Es importante que las empresas mineras y petroleras busquen formas adecuadas de contribuir al desarrollo local. En este sentido, nos parece que resulta insuficiente que las compañías mineras piensen exclusivamente en incrementar sus compras en espacios locales y en generar mayor empleo en su misma actividad.

Asimismo, las compañías mineras y petroleras se encuentran en una situación favorable para promover el desarrollo de otras actividades productivas y/o de servicios que contribuyan a la sostenibilidad económica de las poblaciones locales, aunque éstas no se vinculen con la minería o los hidrocarburos.

Por ejemplo, si la región es ganadera, la compañía minera podría contribuir con la capacitación para mejorar la calidad y productividad de esa actividad, así como promover la articulación con mercados regionales, nacionales o internacionales. Esto también podría hacerse con la producción agrícola, forestal, textil, artesanal, servicios de turismo, etc. de tal manera que la empresa se convierta en un polo de promoción del desarrollo local. Los beneficios para la compañía minera son evidentes en lo concerniente a la reducción de las tensiones sociales y a la mejora de su imagen ante las poblaciones locales, ante los mercados, organismos y opinión pública internacional. A este respecto, existen empresas que han iniciado acciones en esta línea, pero aún hay mucho por avanzar.

En zonas como la Amazonía, en las cuales no existen vías de comunicación desarrolladas, en las que las únicas formas de transporte son la vía aérea o fluvial, no sólo se requiere el desarrollo de actividades económicas, sino el de circuitos económicos que permitan el establecimiento de economías locales sostenibles.

Aunque debemos reconocer que la promoción del desarrollo local y regional no es una obligación de las empresas mineras, todo parece indicar que la realidad plantea retos de una magnitud considerable, frente a los cuales es necesario dar respuestas que trasciendan los marcos jurídicos, optando por acciones éticas y pragmáticas que contribuyan a la viabilidad social de las actividades extractivas.

Además, debemos considerar que el desarrollo de cadenas productivas en la Sierra y de capacidad forestal en la Selva generaría una actividad económica sostenible en el tiempo, eliminando la dependencia con la actividad extractiva.

La empresa es un agente de continuo cambio social, que interactúa con distintos públicos (con distintas maneras), que integran una cadena de valor. En esta convivencia, la empresa cuenta con una cuota de poder que implica responsabilidades con esa localidad y/o comunidad. Reconocer el poder de establecer cambios es el primer paso para que estos sucedan. La respuesta que se ejerza por esa cuota de poder irá marcando la calidad de los vínculos que se establezcan entre la empresa y la comunidad. Por ello, los compromisos asumidos por las empresas en los instrumentos de gestión ambiental deben ser complementados con planes estratégicos para el relacionamiento comunitario con miras al desarrollo de todo el proyecto y sus impactos en el corto, mediano y largo plazo, impulsado por un mecanismo de planificación conjunta y participativa con visión de futuro respecto de la relación empresa—comunidad—Estado.

En consecuencia, las actividades que están vinculadas a intereses de las comunidades y de la empresa deben ser correctamente planificadas y abordadas a



tiempo, mediante el diálogo con los diferentes actores de la comunidad, a fin de gestionar la estabilidad social de la empresa. De esta manera se debe evitar el deterioro de las relaciones que, generalmente, provocan la pérdida de puentes de diálogo, ocasionando desventajas para la comunidad en su conjunto y para la empresa, además de provocar resistencias para reconstruir relaciones de confianza y una buena convivencia.

Es necesario que la población sea capacitada en un primer momento en el conocimiento de los índices de desarrollo humano (salud, educación, nutrición, saneamiento, etc.) para que, luego, en un proceso de consulta y elabore sus planes de desarrollo. En este punto, las empresas podrían asumir compromisos específicos de apoyo al desarrollo de este plan y canalizar estos planes a los diferentes niveles de gobierno (central, regional o local) para su cumplimiento progresivo, en coordinación con los compromisos que puede asumir la empresa privada.

Las empresas vienen reconociendo la necesidad de contribuir a la generación de equidad en las oportunidades de desarrollo de las comunidades circundantes, contribuyendo con la implementación de escuelas, sostenimiento de hospitales, rutas, o acciones de asistencia social como la entrega de productos o servicios. En algunos casos, de las donaciones esporádicas se ha pasado a intervenciones planificadas con fines específicos para resolver necesidades fundamentales de la comunidad y obtener beneficios económicos. Cabe destacar que muchas empresas están optando por la sistematización programática de los aportes, es decir, bajo la lógica de empresa, estableciendo una estrategia, así como objetivos y metas mensurables, reconociendo la importancia estratégica del desarrollo comunitario, aprovechando las oportunidades que existen para mejorar sus resultados generales y estableciendo canales de diálogo entre los actores que intervienen en el desarrollo local.

### **6.3. Sugerencias para la población y las organizaciones de la sociedad civil**

Debido a la magnitud de movilización de la población para reclamar la atención de sus demandas socioambientales, así como a la ingerencia de diversas organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los conflictos socioambientales, la Defensoría del Pueblo, atendiendo al pedido efectuado por el Congreso de la República, considera pertinente enunciar las siguientes sugerencias a la población y organizaciones de la sociedad civil:

**Primero.- Privilegiar el diálogo y la participación responsable y transparente en los procesos de diálogo formales e informales.**

El diálogo es el mejor mecanismo para evitar conflictos. Asimismo, la participación en espacios de diálogo debe realizarse en un proceso interactivo durante las diversas etapas de la vida de un proyecto. Estos mecanismos deben estar orientados a generar los consensos necesarios, desarrollando consultas a la población.

Por ello es muy importante que la población y las organizaciones de base busquen y/o participen de las opciones de diálogo abiertos para la negociación y el consenso como una primera alternativa que permita evitar la agudización de los conflictos. El uso de la fuerza como primera respuesta, frente a los problemas creados por el conflicto, puede generar consecuencias negativas para la propia población y para la estabilidad del régimen democrático, cuyo mantenimiento es deber de todos los peruanos.

Consecuentemente, la población y las organizaciones de la sociedad civil deben aprovechar los mecanismos de comunicación y diálogo instaurados en espacios locales, regionales y nacionales, así como contribuir a generar las condiciones de respeto, equidad, transparencia y estabilidad que posibiliten dicho diálogo. Asimismo, deben asumir responsablemente el cumplimiento de los acuerdos.

Es importante, en consecuencia, la participación de la población y para organizaciones de la sociedad civil durante los talleres, audiencias y otro tipo de reuniones con la finalidad de dialogar, emitir opinión y sugerencias al Estado y las empresas, y recibir una respuesta y atención adecuada de ambos actores.

Así, existen instancias como las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), Comisiones Interinstitucionales para temas ambientales, Comisiones de Trabajo, Mesas de Diálogo, entre otras, que podrían ser mejor aprovechadas en favor de la atención adecuada de los diversos problemas y conflictos socioambientales.

**Segundo.- Modificar y mejorar actitudes y conductas de la población y de los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, evitando el uso de discursos confrontacionales, posiciones maximalistas y el llamado a la violencia.**

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha observado la intervención de organizaciones que han coadyuvado a la atención de problemas socioambientales y han colaborado adecuadamente con la gestión de los conflictos. Asimismo ha detectado la acción de organizaciones que no han apoyado e incluso han desalentado la solución y restablecimiento de la paz y el orden social, mediante llamamientos e incitación a optar por medidas de fuerza.

En ese sentido se hace necesario evitar discursos de confrontación radical que se producen percepciones negativas de quien las expresa y del papel de las organizaciones de la sociedad civil. La polarización de posiciones tiende a invisibilizar las reales necesidades e intereses de las partes en conflicto.

Asimismo, la libertad de expresión y los medios de comunicación juegan un papel importante en la formación de las percepciones y opiniones de la población, razón por lo que resulta fundamental su absoluta objetividad y pluralidad en la difusión

de información y en el fortalecimiento democrático del país. Por lo tanto, el lenguaje confrontacional o conducente a posiciones polarizadas, a través de medios de comunicación, puede resultar contraproducente para la sociedad y sus organizaciones.

Por su parte, los partidos políticos, fundamentales para la vida democrática del país, también desarrollan un papel preponderante para la solución de los conflictos socioambientales. Así, en muchos casos, la intervención de líderes políticos ha contribuido a la generación de consensos y a la transformación positiva de los conflictos evitando su escalada. Sin embargo, en ciertos escenarios locales, regionales y nacionales, se ha observado que aún persiste un problema en la representatividad y la legitimidad del ejercicio de ciertos liderazgos.

Finalmente, también es importante la autorregulación en las organizaciones de la sociedad civil, de tal forma que el cumplimiento de códigos de ética incida en la mejora de su desempeño y aporte en la transformación de los conflictos socioambientales.

**Tercero.- Actuar responsablemente en los espacios de participación ciudadana ofrecidos por el Estado y otras entidades.**

Consideramos muy importante que la población se involucre en el monitoreo ambiental (Comisiones de Monitoreo) y desarrolle una vigilancia ciudadana informada y responsable, sin que esto constituya un derecho a veto de las actividades extractivas, de ostensible relevancia nacional. Las experiencias de participación de las comunidades en el recojo de muestras, acompañamiento en el traslado, y evaluación de los resultados han sido importantes y está arrojando buenos resultados respecto de la mejora de la gestión ambiental.

Para ello, la población debe mantener una apertura para recibir conocimientos teórico-prácticos sobre aspectos referidos al monitoreo ambiental y manejo de datos que le permita comprender los resultados obtenidos. Esto demandará un mayor esfuerzo de la población y de la sociedad civil, pero servirá para ayudar a resolver los problemas de gestión ambiental en las actividades extractivas.

Asimismo, la concertación social y política concerniente al abordaje y seguimiento de los problemas que generan los conflictos podría verse fortalecida con una mayor coordinación entre partidos nacionales y regionales con las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo expuesto, la población está llamada a una mayor participación en los espacios que abra el Estado mediante la actuación de líderes de redes sociales y organizaciones de base, que permita el desarrollo de las capacidades locales y prevenga los conflictos sociales.

#### **Cuarto.- Cumplir sus deberes ambientales y sociales**

Otro reto de la población y las organizaciones de la sociedad civil es desarrollar un trabajo de prevención de los conflictos sociales, ya que implica su propio desarrollo, apoyando al Estado para que provea los servicios de educación, salud, agua, etc. En donde no se haya habilitado estos servicios.

También es necesario utilizar mecanismos e instancias formales para presentar quejas y reclamos contra las empresas y el Estado por incumplimiento de sus obligaciones, pues en la medida en que estos casos sean atendidos en los espacios institucionales adecuados, habrá mayores posibilidades de una atención más apropiada del problema.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo ha observado que la sensibilidad por el tema ambiental no siempre es integral en la población y en las organizaciones de la sociedad civil. Para citar un ejemplo, algunos sectores poblacionales que se oponen a las actividades extractivas perciben a éstas como más nocivas y peligrosas que los efectos causados por la falta de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales y de los residuos sólidos de las ciudades. Dicha situación también muestra que la valoración del ambiente, la salud y la vida se ve altamente influenciada y —en ciertos casos— condicionada a la información y a la educación que la población recibe.

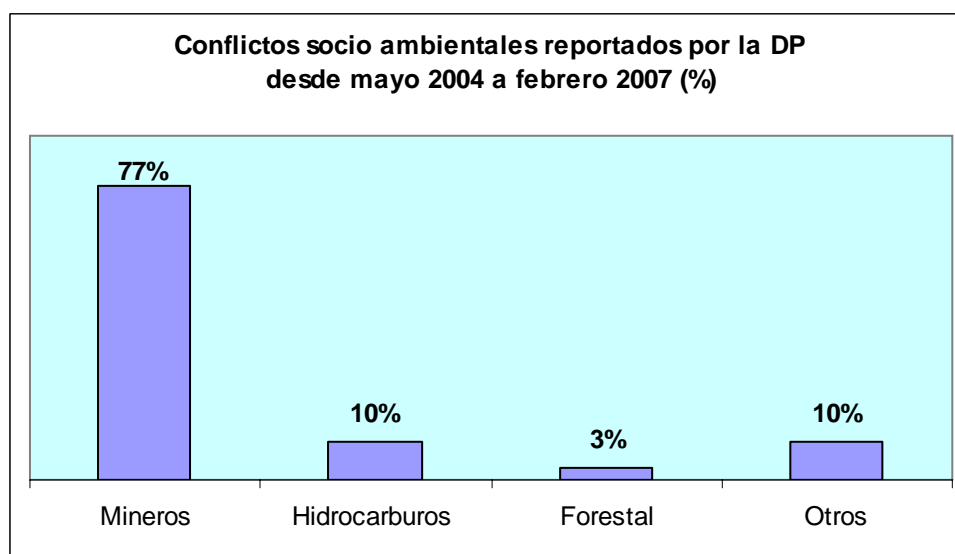
Por lo expuesto, también es importante que la población y las organizaciones de la sociedad civil conozcan y comprendan la complejidad de los temas ambientales porque así se podría impulsar una mayor colaboración y compromiso de la ciudadanía con el medio ambiente y la gestión ambiental.

## ANEXO 1

### Conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo

Desde los inicios del reporte sobre conflictos sociales<sup>41</sup>, un escenario recurrente de casos es el socio ambiental, específicamente las disputas entre poblaciones y empresas extractivas por acceso, uso y manejo de recursos naturales, y presuntos problemas de contaminación.

A lo largo del periodo de seguimiento realizado por la Defensoría, se ha dado cuenta de un total de 30 casos de conflictos socioambientales, 23 de ellos corresponden a conflictos mineros, 3 son conflictos vinculados con hidrocarburos, un caso referido a lo forestal y 3 casos referidos a otros temas ambientales. Del total de ellos, 10 se encuentran activos, 14 en situación de latencia y 6 resueltos.



**Fuente:** Reporte de Conflictos UCS-DP

**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo

Por otro lado, se puede apreciar que los conflictos socioambientales se encuentran concentrados en 13 departamentos del país y tienen su mayor pico en Cajamarca donde se concentra el 27% del total de los conflictos activos, latentes y resueltos.

<sup>41</sup> Elaborados por la Defensoría del Pueblo a partir de mayo de 2004.

**CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES ACTIVOS Y LATENTES  
SEGÚN DEPARTAMENTO**  
Al 28 de febrero del 2007

Departamento	Activos	Latentes	Resueltos	Total
Ancash	1	2	0	3
Apurímac	0	1	0	1
Arequipa	0	1	1	2
Cajamarca	2	5	1	8
Cusco	0	3	0	3
La Libertad	2	0	0	2
Loreto	0	0	2	2
Moquegua	1	0	0	1
Pasco	2	0	1	3
Piura	1	0	0	1
Puno	0	2	0	2
Tacna	1	0	0	1
Ucayali	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>30</b>

**Fuente:** Reporte de Conflictos UCS-DP

**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo

#### **F. Conflictos vinculados al sector minero**

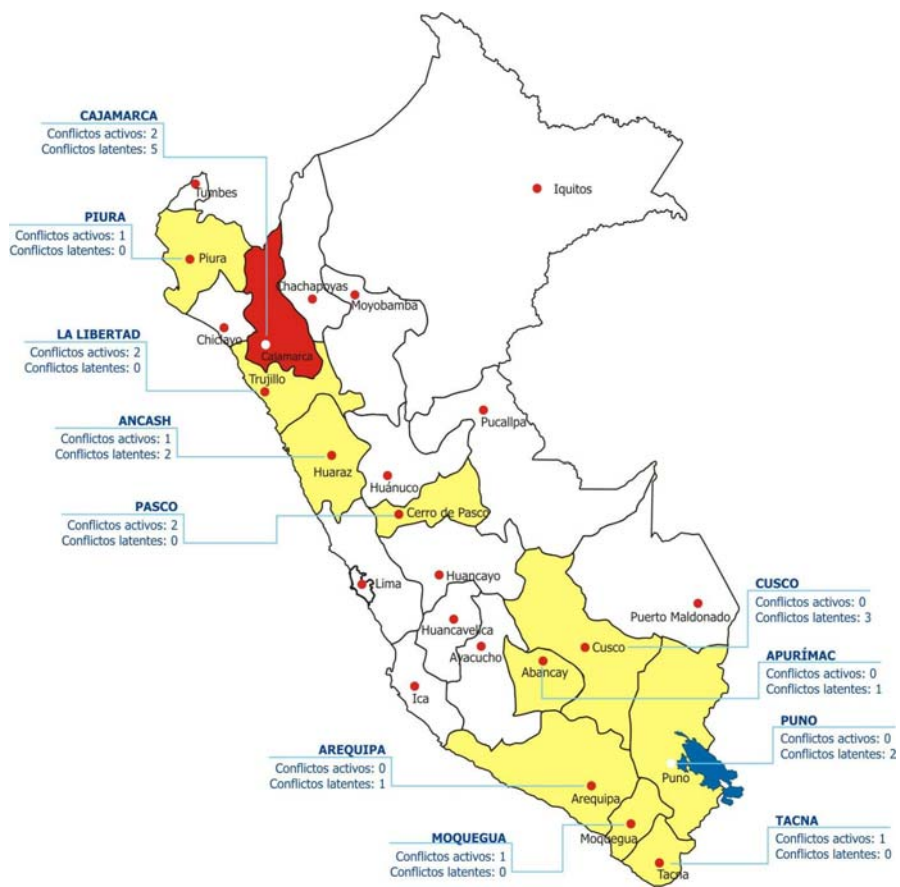
Desde mayo del 2004 hasta el 28 de febrero del 2007, los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo dan cuenta de 23 conflictos en este sector, de los cuales 10 se encuentran activos (43.5%), 10 en estado latente<sup>42</sup> (43.5%) y 3 han sido resueltos (13.0%).

---

<sup>42</sup> Es el conflicto oculto o aparentemente inactivo en él se pueden observar la concurrencia de factores que tienen una trayectoria de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable.

## MAPA DE CONFLICTOS MINEROS ACTIVOS Y LATENTES

Al 28 de febrero del 2007



## Casos mineros activos

Los 10 conflictos activos registrados hasta el mes de febrero se reseñan en el siguiente cuadro:

Departamento	Descripción	Estado actual
Ancash	<p><b>Ubicación:</b> Comunidad de Pocpa, Huasta (provincia de Bolognesi)</p> <p><b>Caso:</b> La comunidad reclama el incumplimiento sistemático de acuerdos por parte de la minera y el pago de servidumbre minera por el uso de territorio comunal para terminar de construir una carretera iniciada el año 1997.</p> <p><b>Actores:</b> Cía. Minera Santa Luisa (Mitsui Minning) y pobladores de la comunidad de Pocpa.</p>	No hay diálogo.
Cajamarca	<p><b>Ubicación:</b> La Encañada (provincia de Cajamarca)</p> <p><b>Caso:</b> Conflicto por incumplimiento de acuerdos por parte de la empresa</p> <p><b>Actores:</b> Minera Yanacocha, Alcalde del centro poblado de Chanta Alta (Julio Alva), Presidente del comité de Desarrollo del Alto Llaucano (Pedro Acosta que, además, es asesor del Alcalde de Chanta y Administrador de una empresa que brinda servicios a la Empresa Minera), Municipalidad de la Encañada (por el caso de la maquinaria retenida y la inejecución de las obras programadas el año pasado), Forza.</p>	<p><b>Se está iniciando el proceso de diálogo. Hay interés por una de las partes (minera Yanacocha)</b></p> <p>El 14 de febrero se tomó conocimiento que un grupo de pobladores de la comunidad de Chanta Alta ingresó a la propiedad de Minera Yanacocha (Calera China Linda) y solicitaron a la empresa que se retire del lugar. En la intervención se produjo un enfrentamiento entre los pobladores y la empresa que brinda servicios de seguridad (Forza).</p>
	<p><b>Ubicación:</b> Cachachi (provincia de Cajabamba)</p> <p><b>Caso:</b> Conflicto debido a que la población se opone a la explotación minera (ambas mineras se encuentran en pugna por la concesión de la tierra). Además la zona está siendo explotada por mineros informales.</p> <p><b>Actores:</b> Mineras Algamarca y Sulliden Shahuindo, Pobladores del Centro Poblado Chuquibamba.</p>	<p><b>El diálogo está abierto. Los hechos se encuentran en proceso de investigación por parte de las autoridades.</b></p> <p>El 21 de febrero la Defensoría del Pueblo realizó una visita al centro poblado Chuquibamba (provincia de Cajabamba) y Algamarca.</p> <p>El 21 y 22 de febrero se realizó un monitoreo de aguas por la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental - DESA y Dirección Regional de Energía y Minas - DREM.</p>

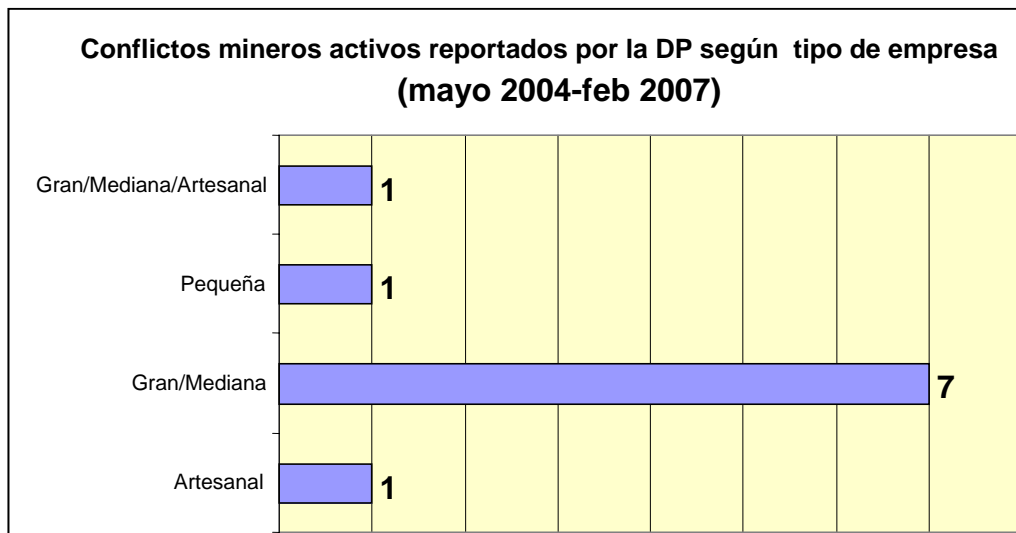


La Libertad	<p><b>Ubicación:</b> Huamachuco (provincia de Sanchez Carrión)</p> <p><b>Caso:</b> Conflicto debido a minería informal.</p> <p><b>Actores:</b> Rondas campesinas y juntas vecinales de cinco sectores de Huamachuco, mineros informales del sector de Alto Parashique (colindante con el cerro El Toro), Ministerio Público, PNP. Dirección Regional de Energía y minas, Gobierno Regional de La Libertad, Municipalidad Provincial de Sánchez Carrión-Huamachuco</p>	<p><b>No se ha iniciado el diálogo.</b></p> <p>El 17 de febrero del 2007, mas de 500 personas integrantes de las Rondas Urbanas y Juntas Vecinales desalojaron a mineros informales que desde hace un año se habían establecido en el Sector Alto Parashique. La población quemó las pertenencias de los mineros informales y destruyó 17 pozas de cianuración, principales fuentes de contaminación</p>
	<p><b>Ubicación:</b> Huaranchal (provincia de Otuzco)</p> <p><b>Caso:</b> Las rondas campesinas se oponen a la explotación minera. Afirman que contaminan el agua.</p> <p><b>Actores:</b> Rondas Campesinas del distrito de Huaranchal, con una fuerte presencia de ronderos de Chuquizongo. Empresa minera Sienna Minerals S. A. C.</p> <p><b>Otros.</b> Bases ronderas de caseríos y Centros Poblados de la zona. Dirección Regional de Minería de La Libertad.</p>	<p><b>En proceso de diálogo.</b></p>
Moquegua	<p><b>Ubicación:</b> Ilo (provincia de Ilo)</p> <p><b>Caso:</b> Los pobladores reclaman el pago del canon minero, pese a que la empresa alega que ha cumplido con el pago.</p> <p><b>Actores:</b> Población de Ilo y Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua (dirigentes: Oswaldo Luque y Leonel Villanueva) y la empresa minera Southern Perú Cooper Corporation.</p>	<p><b>No hay diálogo.</b></p> <p>La población está a la espera de la visita del Presidente del Consejo de Ministros.</p>
Piura	<p><b>Ubicación:</b> Distrito de El Carmen de la Frontera, provincia de Huancabamba</p> <p><b>Caso:</b> Conflicto por rechazo de la población a la explotación minera.</p> <p><b>Actores:</b> Rondas campesinas de Huancabamba y Jaén, radios locales, empresa minera Majaz, Alcaldesa, Ananías Velásquez Torres por Somos Perú (20.71% de los votos) obtuvo cuatro regidores y uno es de Perú Posible, Diócesis de Chulucanas, Vicariato Apostólico de Jaén, MEM.</p>	<p><b>No hay diálogo. Una de las partes está radicalizando su posición.</b></p> <p>El 15 de febrero ronderos de la comunidad de Segunda y Cajas se reunieron para protestar en la inauguración de la Institución Educativa 14413 “Señor cautivo”, la cual ha sido construida por la minera Majaz. El 17 de febrero se reunió el Frente por la frontera norte para anunciar el inicio de una consulta ciudadana sobre el tema.</p>

Pasco	<p><b>Ubicación:</b> Pallanchacra (provincia de Daniel Alcides Carrión)</p> <p><b>Caso:</b> Los pobladores sostienen que la empresa está incumpliendo los acuerdos asumidos.</p> <p><b>Actores:</b> Compañía minera Volcan – Unidad Vinchos, pobladores del CP LA Merced de Jarria.</p>	<p><b>Se está retomando el diálogo.</b></p> <p>El 13 de febrero hubo una reunión en la que se tomaron acuerdos en varios aspectos, a partir de las nueve demandas de la comunidad.</p>
	<p><b>Ubicación:</b> Chaupimarca (provincia de Pasco)</p> <p><b>Caso:</b> Oposición de los pobladores a la explotación minera debido a la posible contaminación.</p> <p><b>Actores:</b> Población de los distritos de Chaupimarca y Yanacancha, compañía minera Volcan S.A.</p> <p><b>Otros.</b> Frente Amplio de Defensa de los intereses de Pasco (FADIP), Centro de Cultura Popular Labor (ONG), municipalidad provincial de Pasco, trabajadores de la compañía minera Volcan.</p>	<p><b>El diálogo está suspendido.</b></p> <p>La población se encuentra tensa y a la expectativa ante la nueva gestión municipal.</p>
Tacna	<p><b>Ubicación:</b> Comunidad de Vilavani, Palca (provincia de Tacna)</p> <p><b>Caso:</b> La población se opone a la explotación minera.</p> <p><b>Actores:</b> Frente Amplio de Defensa del Medio Ambiente de Tacna (Presidenta: Ing. Nora Melchor Cohaila). Empresa minera MINSUR.</p>	<p><b>No hay diálogo. Tensión en el procedimiento de audiencia pública del EIA</b></p>

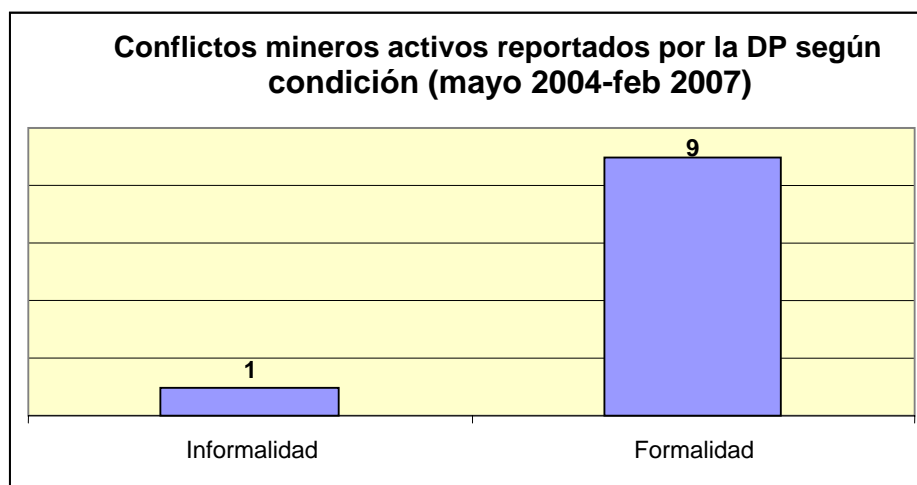
El análisis detallado de las características de los proyectos mineros involucrados permite observar el perfil recurrente en los conflictos mineros activos:

1. Empresas de la gran y mediana minería.
2. Fundamentalmente empresas formales.
3. Proyectos mineros recientes, impulsados a partir de la década del noventa.
4. Indistinto al tipo de inversión, nacional y transnacional.
5. Y donde los minerales principalmente explotados son oro y zinc.



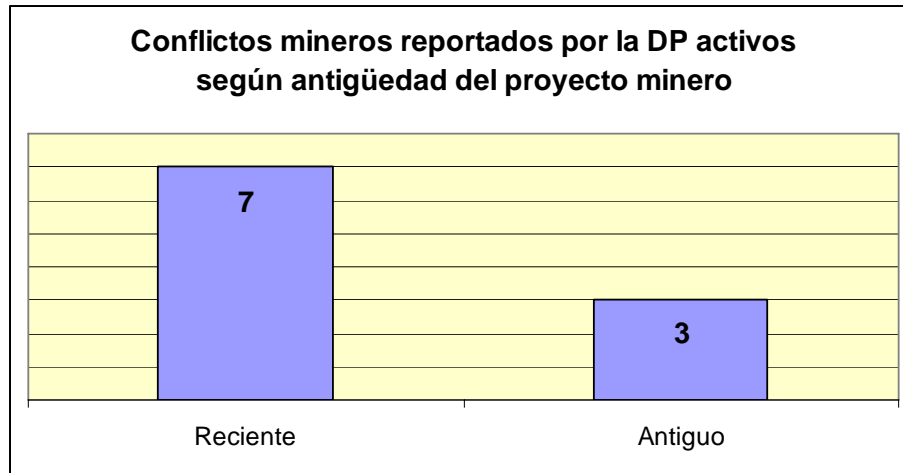
**Fuente:** Reporte de Conflictos UCS-DP e Informe de producción minera de la DGM-MINEM

**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo

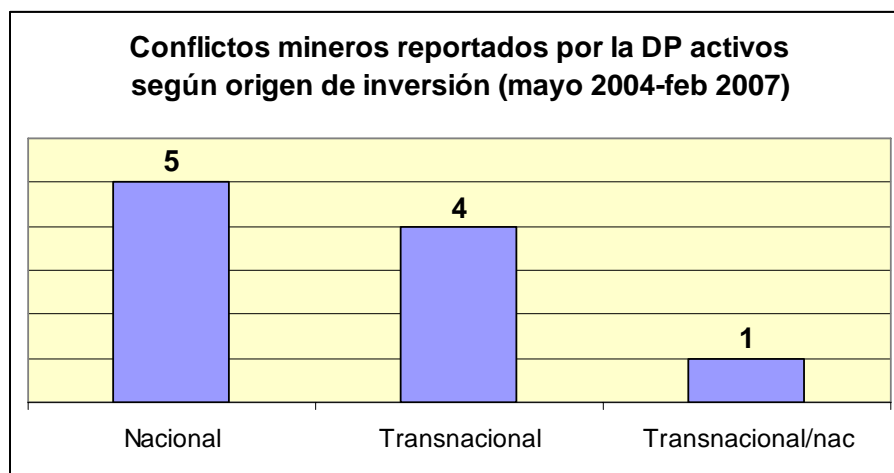


**Fuente:** Reporte de Conflictos UCS-DP

**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo



**Fuentes:** Reporte de Conflictos UCS-DP e Informe de la DGM-MINEM  
**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo



**Fuente:** Reporte de Conflictos UCS-DP e Informe de la DGM-MINEM  
**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo

## Casos mineros latentes

Existen 10 conflictos mineros que se encuentran en estado de latencia. Al no haber sido resueltos, se mantiene el riesgo de una posible escalada hacia situaciones de crisis. Estos casos se reseñan en el siguiente cuadro:

Departamento	Descripción
<i>Ancash</i>	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Jangas (Provincia de Huaraz)</p> <p><b>Caso.</b> Los pobladores tienen diversos reclamos a la minera: en el año 2003 solicitaron que el pago por impuestos se haga efectivo y que se invierta en obras de impacto ambiental. Se acordó la construcción de un centro materno infantil y de un mercado. En el año 2006 hubo protestas por los bajos montos del jornal diario que recibían los trabajadores por parte de ADECO (<i>service</i> de la empresa) y en el año 2007 hubo reclamos por la posible contaminación que causaría la exploración en el cerro Condorhuain (la empresa obtuvo la concesión).</p> <p><b>Actores.</b> Minera Barrick Misquichilca S.A., SUNAT, Comité de lucha.</p> <p><b>Estado.</b> En enero del 2007, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) realizó un estudio en el cual descartó la contaminación de las aguas debido a la explotación. Sin embargo, los pobladores siguieron manifestando su preocupación por la posible contaminación.</p> <hr/> <p><b>Ubicación.</b> Caserío San Antonio de Juprog, distrito de San Marcos, provincia de Huarí</p> <p><b>Caso.</b> Conflicto surgido por al incumplimiento de parte de la minera, de los pedidos del caserío. Además, los pobladores consideran que la compañía produce contaminación y que les han pagado muy poco por sus tierras.</p> <p>El 16 setiembre del 2006 hubo un enfrentamiento que dejó como saldo 8 heridos (cinco de parte de la comunidad y tres efectivos de la PNP). El 18, la Defensoría del Pueblo organizó una mesa de diálogo para tratar el conflicto.</p> <p><b>Actores.</b> Pobladores/as del Caserío “San Antonio de Juprog”, Asociación “5 Troncos de Chipta – Pincullo”, Compañía Minera “Antamina” S.A., Policía Nacional del Perú–DIVOES (LIMA)</p> <p><b>Estado.</b> El 5 de enero del 2007, la Compañía Minera Antanima informó a la Defensoría del Pueblo que los técnicos del PETT habían iniciado los trabajos de “geo-referenciación” en la zona del caserío de Juprog.</p>
<i>Apurímac</i>	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Tambobamba, provincia de Cotabambas</p> <p><b>Caso.</b> Los pobladores exigen la reestructuración del directorio del Comité de Fideicomiso que administra el fondo proporcionado por la explotación minera de Las Bambas.</p> <p><b>Actores.</b> Organizaciones gremiales y civiles de Cotabambas y Grau, Federación de Campesinos de Cotabambas, Directorio del Comité de Fideicomiso de la minera Las Bambas, Preinversión.</p> <p><b>Estado.</b> En la actualidad la población esta a la expectativa por que hay una nueva gestión regional.</p>

<i>Cajamarca</i>	<p><b>Ubicación.</b> Provincia de Hualgayoc</p> <p><b>Caso.</b> Reclamos de pobladores que exigen la remediación de zonas afectadas por la actividad minera. Bloquearon la carretera de acceso a la mina. Esta medida se mantuvo durante 15 días, luego se inició una negociación a través de una mesa de diálogo.</p> <p><b>Actores.</b> Minera Gold Fields, Asociación de Trabajadores Mineros, construcción y Servicios múltiples de Hualgayoc.</p> <p><b>Estado.</b> Los trabajos para la construcción de la planta de tratamiento de aguas ácidas ya han empezado.</p>
	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Chugur, provincia de Hualgayoc</p> <p><b>Caso.</b> La compañía minera Coymolache quiere desarrollar el proyecto minero Cerro Tantahuay. La población se opone al proyecto minero, además existe una ordenanza municipal que declara dicha zona como intangible (emitida en noviembre del 2001). Sin embargo la empresa continúa realizando exploraciones.</p> <p><b>Actores.</b> Compañía minera Coymolache, Frente de Defensa de Ecología y Medio Ambiente de Catilluc, MD Chugur</p> <p><b>Estado.</b> El 25 de enero del 2007 hubo una reunión, en la cual el alcalde de Chugur solicitó la reinstalación de la mesa de diálogo. No se llegó a ningún acuerdo. Además solicitan que las reuniones se realicen en la zona.</p>
	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Pulán, provincia de Santa Cruz</p> <p><b>Caso.</b> Los pobladores se oponen al proyecto minero porque se encuentra en cabecera de cuenca y consideran que afectará las zonas de Santa Cruz, San Miguel y San Pablo, a los agricultores del valle Chancay (Lambayeque), y a las microcuencas de Chilal, Santa Catalina, San Pedro, Pisit y Chorro Blanco que alimentan a la central hidroeléctrica de Carhuaquero y al reservorio de Tinajones. La empresa ha entregado un EIA que ha sido observado por el MEM en el 2003, sin embargo consiguieron la autorización de exploración. Los pobladores exigen la nulidad de la autorización de exploración del proyecto minero.</p> <p><b>Actores.</b> Minera Buenaventura, población de Pulán.</p> <p><b>Estado.</b> La empresa ha reiniciado coordinaciones con autoridades locales de la zona para la organización de los talleres participativos.</p>
	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de La Encañada, provincia de Cajamarca</p> <p><b>Caso.</b> La empresa Yanacocha ha desarrollado proyectos de exploración en varios centros poblados (Ingatambo, Lagunas, Negritos, San Cirilo y Yanacanchilla), los cuales son considerados vulnerables. La población demanda la realización de una zonificación ecológica. No permiten la realización de los estudios de evaluación ambiental.</p> <p><b>Actores.</b> Minera Yanacocha, Centros poblados de Ingatambo, Negritos, Lagunas, San Cirilo y Yanacanchilla.</p> <p><b>Estado.</b> En enero del 2007 se detectó presencia de personal de la empresa en la zona de San Cirilo.</p>
	<p><b>Ubicación.</b> Caserío Quishuar Corral, distrito de Cajamarca, provincia de Cajamarca</p> <p><b>Caso.</b> Posible contaminación causada por la mina (ampliación de los tajos de la zona Quinua Sur e inicio del proyecto Carachugo). Los pobladores afirman que se está afectando la calidad del agua y que se están causando problemas de respiración.</p> <p><b>Actores.</b> Minera Yanacocha, pobladores de Quishuar Corral.</p> <p><b>Estado.</b> Las denuncias están en investigación.</p>

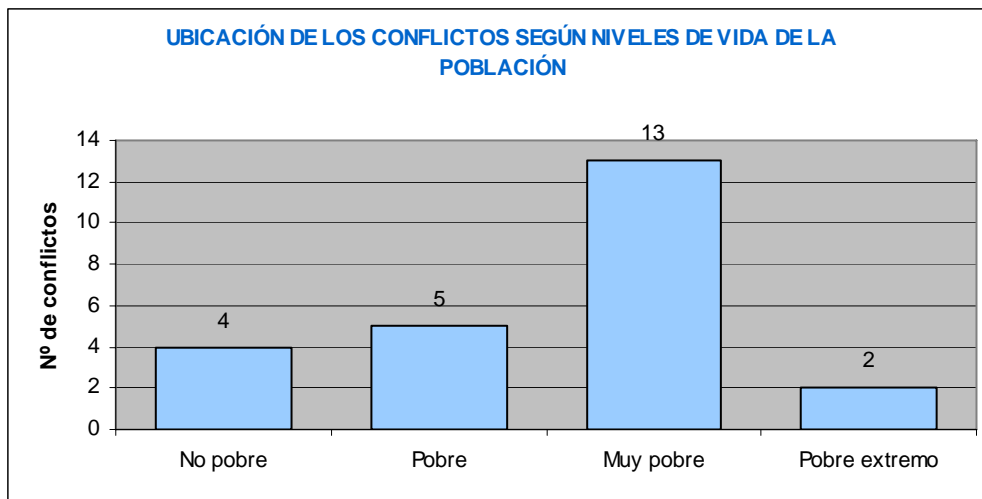
<i>Cusco</i>	<p><b>Ubicación.</b> Provincia de Espinar</p> <p><b>Caso.</b> Pedido de reformulación del Convenio Marco, incrementar a 20 millones de dólares el aporte anual de la empresa (actualmente es de 1.5 millones de dólares), el cierre o reubicación de la presa de relaves de Huanipampa.</p> <p><b>Actores.</b> Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), Frente de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), Empresa minera BHP Billington, Fiscal de Espinar.</p> <p><b>Estado.</b> El diálogo entre las partes se ha suspendido. Durante el mes de diciembre se llevaron a cabo procesos de elecciones de nuevos presidentes de comunidades y de dirigentes de organizaciones de base, con quienes no se ha dado el diálogo, la DP está a la expectativa.</p>
<i>Puno</i>	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Crucero, provincia de Carabaya</p> <p><b>Caso.</b> Actividades mineras en Ananea (sectores de Huajchani, Chaquimina y Pampa Blanca) aparentemente están causando contaminación en el Río Ramis (afluente del lago Titcaca).</p> <p><b>Actores.</b> Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Crucero, actividades mineras en Ananea (sectores de Huajchani, Chaquimina y Pampa Blanca), Comité de Vigilancia del Medio Ambiente del Distrito de Crucero (conformado por miembros de todos los sectores afectados por la contaminación), pobladores de los distritos de Crucero, San Antón, Asillo, Progreso y Azángaro.</p> <p><b>Estado.</b> El 22 de octubre se publicó en El Peruano la Resolución Ministerial N° 374-2006-PCM, mediante la que se constituye una Comisión Multisectorial encargada de proponer un plan de acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis. En el mes de diciembre de 2006 la Comisión Multisectorial presentó ante las autoridades de la región y poblaciones afectadas su plan de trabajo para la superación de la contaminación de la cuenca.</p>

### Situación de los conflictos mineros

De acuerdo al reporte de conflictos sociales número 36, con información actualizada al 28 de febrero de 2007, hay a la fecha 23 conflictos mineros incluidos en este reporte, 4 se iniciaron en el 2007 (18%), 7 se iniciaron en el 2006 (30%), 6 se iniciaron en el 2005 (26%), otros 5 se iniciaron en el 2004 (22%), y uno se inició en el año 2003 o antes (4%).

### Aspectos socioeconómicos de las zonas de conflicto

El 79% de los conflictos mineros activos y latentes ocurrieron en el área rural (19). Por otro lado, de acuerdo al nivel de pobreza de su población, 20 conflictos (84%) se han desarrollado en lugares donde la mayoría de la población vive por debajo la línea de la pobreza.



**Fuente:** FONCODES. Mapa de la pobreza 2004

**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo

### Motivos o causas aparentes

Considerando que la población en algunos casos ha señalado la confluencia de varias razones, se ha acopiado un total de 26 causas<sup>43</sup> aparentes en los 24 conflictos reportados. Entre los principales motivos que han generado los conflictos aquí reportados se encuentran los siguientes:

Motivo	Nº	%
Riesgo de contaminación	13	50.0
Cuestionamiento de decisiones judiciales o administrativas (sentencias judiciales, linderos, adjudicación de tierras, etc.)	6	23.1
No se cumplen acuerdos	5	19.2
Propiedad, acceso a recursos	2	7.7
	26	100.0

**Fuente:** Reporte de Conflictos UCS-DP

**Elaboración:** Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo

### Evolución del conflicto

- En 12 casos (50%) se han producido enfrentamientos, agresiones e, incluso, retención de personas.
- En 8 conflictos (33%), la población tomó las instalaciones de las empresas. Casi siempre, esta medida de fuerza fue temporal.

<sup>43</sup> La diferencia entre uno y otro se presenta en los conflictos de Pallanchacra, provincia de Daniel Alcides Carrión, Pasco; y en La Encañada, en Cajamarca.



- En 16 casos (67%) se han registrado paros y movilizaciones, la mayor parte de ellos pacíficos. Asimismo, en 13 conflictos (54%) se han reportado, como parte de las protestas, bloqueos de vías de comunicación.
- Una vía utilizada para la canalización de estos conflictos ha sido el establecimiento de mecanismos de diálogo entre autoridades, población y empresas, como se constata en 18 de los casos registrados (75%). En la mayoría de ellos se demanda la intervención de entidades con capacidad de influir con sus decisiones sobre el desarrollo del mismo.

### Conflictos mineros Resueltos

Hasta el mes de febrero del 2007 se han resuelto 3 conflictos ubicados dentro del escenario minero. El mecanismo de solución empleado ha sido la toma de acuerdos mediante el diálogo. A continuación el detalle de los casos resueltos:

Lugares	Información general	inicio	Fin
Uchumayo, Arequipa <b>AREQUIPA</b>	<p><b>Actores.</b> Asociación de Alcaldes de la provincia de Arequipa, Sociedad Minera Cerro Verde</p> <p><b>Caso.</b> Los manifestantes reclaman a la empresa el pago del impuesto a la renta y la derogación del beneficio tributario de reinversión de utilidades el cual le permite reinvertir un porcentaje de sus utilidades libre de impuestos.</p> <p><b>Modo de resolución.</b> La Sociedad Minera Cerro Verde se ha comprometido a aportar 50 millones de dólares, los mismos que serán utilizados para realizar los estudios y la ejecución de 2 proyectos para Arequipa, "La Planta de potabilización La Tomilla II" y "la Planta de tratamiento de aguas servidas".</p>	Set. 2003	Dic. 2005
La Encañada, Cajamarca <b>CAJAMARCA</b>	<p><b>Actores.</b> Empresa Minera Yanacocha, Ricardo Morel, Felipe Ramírez Delpino, Raúl Valera; Comunidad de Combayo, alcalde (Luciano Llanos), Samuel Sánchez; Empresa de Seguridad Forza, Policía Nacional del Perú, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público.</p> <p><b>Caso.</b> En el año 2005 la población se opuso a la construcción del de un dique en el Río Azufre. Esto se resolvió con el aporte de la empresa de 1'500.000 dólares en obras de desarrollo y la creación de una entidad de monitoreo de las aguas.</p> <p>En el año 2006 se reactiva el caso debido a que la empresa no cumplió con los acuerdos tomados el 2005. La empresa volvió a firmar un acta de acuerdos el 3 de setiembre.</p> <p><b>Modo de resolución.</b> Se está haciendo seguimiento a los acuerdos. Las partes están cumpliendo.</p>	Ago. 2006	Ene. 2007
Huayllay, Pasco <b>PASCO</b>	<p><b>Actores.</b> Comunidad Campesina de Huayllay, Empresa Pan American Silver SAC -Mina Huarón</p> <p><b>Caso.</b> Pliego de pedidos de la población a la empresa (Quieren que la empresa ceda el ojo "E" de la calera a la comunidad, compra de un terreno en compensación, compra de maquinarias a la empresa comunal, entre otros)</p> <p><b>Modo de resolución.</b> La empresa y la población han organizado una mesa de diálogo. Se han acordado varios puntos y la empresa está cumpliendo.</p>	Ago. 2006	Feb. 2007

## G. Conflictos vinculados al sector hidrocarburos

Hasta el mes de febrero del 2007 fueron reportados 3 conflictos relacionados con este sector. Uno de ellos se encuentra en estado de latencia y los dos restantes recibieron la intervención defensorial y fueron resueltos a través del diálogo. A continuación, el detalle del caso mencionado en estado de latencia:

Departamento	Descripción
<i>Cusco</i>	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Echarate, provincia de La Convención</p> <p><b>Caso.</b> Pobladores de comunidades nativas exigen auditoria que esclarezca las causas de la rotura del ducto del gas de Camisea y proponga las medidas convenientes para que este hecho no se repita.</p> <p><b>Actores.</b> Transportadora de Gas del Perú Compañía (TGP), Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), Central de Comunidades Nativas Machiguengas Juan Santos Atahualpa (CECONAMA), Federación de Comunidades Nativas Yine-Yami (FECONAVY), Comité de Gestión para el Desarrollo Sostenible del Bajo Urubamba.</p> <p><b>Estado.</b> Las comunidades nativas mantienen la exigencia de que se esclarezcan los hechos y se cumpla con los acuerdos del 12 de noviembre 2005</p>

Mientras que los dos casos resueltos, se detallan a continuación:

Lugares	Información general	Inicio	Fin
Cuenca del Río Corrientes <b>LORETO</b>	<p><b>Actores.</b> Empresa Pluspetrol, Federación de Comunidades Nativas del río Corrientes (FECONACO), Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), Ministerio de Salud, comunidades Achuar del río Corrientes, Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Energía y Minas, AIDSESEP, ORAI, ONG Racimos de Ungurahui.</p> <p><b>Caso.</b> Los pobladores reclaman por la contaminación ambiental de agua y suelos por parte de la empresa.</p> <p><b>Modo de resolución.</b> El 22, se lleva a cabo una reunión en la base Dorisa, participaron los Apus, el Viceministro de Energía y Minas, el Viceministro de Salud, el Gerente General de Pluspetrol, la DP y FECONACO. En esta reunión se llegó a acuerdos, los cuales se plasmaron en una nueva acta. Los temas acordados fueron los siguientes: 1. Reinyección de las aguas de producción vertidas en la Cuenca del Río Corrientes. 2. Plan Integral de Salud. 3. Seguro Integral de Salud para las comunidades. 4. Plan Integral de Desarrollo. 5. Apoyo alimentario temporal y abastecimiento de agua potable. 6. Remediación de pasivos y daños ambientales de los lotes 1AB y 8. Estos acuerdos están siendo supervisados por FECONACO y por la DP</p>	Set. 2006	Oct. 2006

Contamana, Ucayali <b>LORETO</b>	<p><b>Actores.</b> CC Canaán de Cachiyacu, The Maple Gas Corporation, Federación de Comunidades Nativas del Bajo Ucayali (FECONBU), MEM. Otros. ONG Racimos de Ungurahui.</p> <p><b>Caso.</b> Los pobladores no están de acuerdo con el monto ofrecido por la empresa por el concepto de uso de tierra. Además consideran que la explotación petrolera en su territorio vulnera sus derechos, por lo cual reclaman una compensación.</p> <p><b>Modo de resolución.</b> Se ha realizado la tercera valorización de las tierras, ambas partes están de acuerdo con el monto, así que se está acordando el mecanismo de pago.</p>	Ago. 2006	Oct. 2006
--	--	--------------	--------------

## H. Conflictos vinculados al sector forestal

Hasta el mes de febrero del 2007 fue reportado un conflicto vinculado con lo forestal que logró ser resuelto. A continuación el detalle del caso mencionado:

Lugares	<i>Información general</i>	<i>inicio</i>	<i>Fin</i>
CN Chorinashi, Raimondi, provincia de Atalaya <b>UCAYALI</b>	<p><b>Entidades cuestionadas.</b> INRENA y PETT.</p> <p><b>Demanda.</b> La Comunidad Nativa Chorinashi reclama que la concesión otorgada al Consorcio Forestal Amazónico (CFA) se superpone con sus tierras.</p> <p><b>Vía de solución.</b> Acta suscrita por la Comunidad Nativa y el Consorcio Forestal Amazónico en la que se acuerda excluir 43 mil hectáreas de tierras concedidas al Consorcio, y éste se compromete a indemnizar económicamente a las familias que vivían en la zona.</p>	Set. 2003	Dic. 2005

## I. Otros conflictos socioambientales

Por otro lado, en el transcurso del período mencionado sucedieron tres casos categorizados como ambientales, pero en otros rubros diferentes a los temas antes mencionados. A continuación el detalle de los mismos:

Departamento	Descripción
<i>Arequipa</i>	<p><b>Ubicación.</b> Distritos de Paucarpata, Socabaya, Sachaca y Jacobo Hunter, provincia de Arequipa.</p> <p><b>Caso.</b> Existe desacuerdo y protesta, por parte de la población, por la instalación de antenas de telefonía móvil (empresas CLARO y NEXTEL) que no cuentan con licencias de construcción.</p> <p><b>Actores.</b> Empresas CLARO y NEXTEL, Comité Ampliado de Defensa de los Intereses de APIMA y zonas aledañas. Municipalidad Distrital de Paucarpata, Población de los distritos de Paucarpata, Hunter, Socabaya y Hunter.</p> <p><b>Estado.</b> Las partes han empezado el diálogo. La Defensoría del Pueblo viene investigando el caso y acompañando el proceso de diálogo.</p>

<i>Cusco</i>	<p><b>Ubicación.</b> Distrito de Santa Teresa, provincia de La Convención</p> <p><b>Caso.</b> Municipalidad de Santa Teresa construye el puente Carrilluchayoc con oposición y sin autorización de las autoridades competentes.</p> <p><b>Actores.</b> Municipalidad distrital de Santa Teresa, provincia de La Convención, Municipalidad provincial de La Convención, Municipalidad distrital de Machu Picchu, provincia de Urubamba, Municipalidad provincial de Urubamba, Unidad de Gestión de Machu Picchu (que agrupa a INC, GR Cusco, INRENA, MINCETUR), Perú Rail, Ferrocarril Trasandino. Otros. Comisión Ambiental Regional (CONAM), CGR, Ministerio de Transporte, PJ, MP, PNP, Empresa Generadora de Electricidad de Machu Picchu SA (EGEMSA), Ministerio de RREE, Asociación de Agencias de Turismo de Cusco (AATC), Consorcio de Transportistas de Machu Picchu (CONSETUR), Cámara de Turismo del Cusco, Asociación de Hoteles y afines del Cusco.</p> <p><b>Estado.</b> El Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO enviará una misión a fines de abril para inspeccionar la construcción del puente inaugurado el 24 de marzo, y emitirá un informe en junio sobre la conservación integral del Santuario.</p>
<i>Puno</i>	<p><b>Ubicación.</b> Centro poblado Los Uros, distrito de Puno, provincia de Puno.</p> <p><b>Caso.</b> Los pobladores demandan la creación de la Reserva Natural Los Uros , la titulación de zonas de totorales y la derogación del Decreto Supremo N° 185-78-AA que crea la Reserva Nacional del Titicaca.</p> <p><b>Actores.</b> Pobladores de Uros, Comisión especial de evaluación de la problemática de los pobladores de la Reserva Nacional del Titicaca, GR Puno, Colegio de Abogados.</p> <p><b>Estado.</b> El 24 de febrero del 2006 se publicó el Decreto Supremo N° 009-2006-AG, mediante el que se decreta: reconocer y respetar los derechos de posesión, uso y usufructo ancestrales y tradicionales de los pueblos originarios vinculados al aprovechamiento sostenible de la totora, los llachos y recursos naturales dentro del sector Puno. Un sector de la población se ha opuesto a este decreto.</p>

## J. Casos vinculados a las industrias extractivas

A través de nuestras Oficinas descentralizadas, en coordinación con la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, la Defensoría del Pueblo ha atendido diversos casos vinculados a la protección de los derechos ambientales en el marco de la operación de actividades extractivas. En este rubro figuran, entre otros:

- El caso del Proyecto Camisea
- El caso de La Oroya, Junín.
- El caso de la laguna Lauricocha, Huanuco.
- El caso de la superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas y reservas territoriales en la Amazonía.
- El caso del Lote 104, 106 y 116, Loreto.
- El caso del distrito de Canarias, provincia Víctor Fajardo, Ayacucho.
- El caso de Ocoyo, Provincia de Huaytará, Huancavelica.