

# GESTIÓN ESTATAL DEL CONFLICTO SOCIO-AMBIENTAL DE "TÍA MARÍA" EN PERÚ

**Manuel Alejandro Ugarte Cornejo**, Magíster en Ciencia Política, Universidad Católica San Pablo, Arequipa (Perú). Correo electrónico: [mugartec@ucsp.edu.pe](mailto:mugartec@ucsp.edu.pe); Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7621-5233>

\* El presente artículo de investigación es resultado de la tesis realizada por el autor para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú. [<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/12136>]

## RESUMEN

Este artículo busca comprender la gestión estatal de uno de los conflictos socio-ambientales más emblemáticos de Perú: el conflicto de "Tía María". Para ello nos preguntamos cómo fue el desempeño del Estado en la gestión del conflicto, y cómo él influyó en la evolución del conflicto en un país que registra más de 8600 pasivos ambientales mineros. Entre los principales hallazgos se encuentran: deficiencias en la capacidad de gestión estatal; desarticulación y centralismo del gobierno; pérdida de imparcialidad; Estado ausente; falta de capacidades legales y administrativas; pérdida de capacidad para canalizar demandas de la población; Pérdida de capacidad técnica para evaluar proyectos mineros; gestión deficiente de la fuerza policial bajo un enfoque de criminalización de la protesta.

**Palabras clave:** Perú; conflicto socio-ambiental; minería; medio ambiente; capacidades estatales.

## STATE MANAGEMENT OF THE SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICT OF "TÍA MARÍA" IN PERU

### ABSTRACT

This article seeks to understand the state management of one of the most emblematic socio-environmental conflicts in Peru: the "Tía María" conflict. To do this, we asked ourselves how the State's performance in managing the conflict was, and how it influenced the evolution of the conflict in a country that has more than 8,600 mining environmental liabilities. Among the main findings are: deficiencies in state management capacity; disarticulation and centralism of the government; loss of impartiality; State absent; lack of legal and administrative capacities; loss of capacity to channel demands of the population; loss of technical capacity to evaluate mining projects; poor management of the police force under a criminalization approach to protest.

**Keywords:** Peru; socio-environmental conflict; mining; environment; state capacities.

**Fecha de recepción:** 02/05/2020

**Fecha de aprobación:** 31/07/2020

## INTRODUCCIÓN

A partir del año 2000, Perú enfrenta un nuevo ciclo de conflictos sociales y particularmente de conflictos socio-ambientales relativos a la actividad minera (Arce, 2010, 2011; Grompone y Tanaka, 2009). Esto se comprueba al analizar los informes de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos sociales. Al mes de diciembre del 2019, la Defensoría del Pueblo (2019) reportó la existencia de 184 conflictos sociales activos y latentes en el Perú. De ellos, la mayoría (69.0%), es decir 127, son de tipo socio-ambiental, y entre estos últimos, el 65.4% (83 casos) son conflictos relacionados a la minería. El Estado peruano a través del gobierno central gestiona este tipo de conflictos principalmente con la intervención de la presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y de los ministerios de Energía y Minas (MINEM), Ambiente (MINAM), Agricultura (MINAGRI), e Interior (MININTER). Sin embargo, cuando vemos casos de proyectos de gran inversión en los que hay una fuerte oposición local (casos como Conga, La Oroya, Río Blanco, Cañarico, Toromocho, por citar algunos), comprobamos que en general, el Estado no ha sido capaz de gestionar las demandas, y las diferentes dinámicas de los conflictos, sino que, al contrario, estos han escalado a situaciones de violencia, llegando incluso a cobrar vidas humanas. Y esto ha ocurrido, incluso a pesar de que se han creado instituciones estatales y leyes para prevención y gestión de conflictos sociales. Nos referimos a instituciones como Ministerio del Ambiente (2008), Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (2010)<sup>1</sup>, Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace (2012). Y entre la normativa nos referimos a leyes como el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (año 2001, Ley N° 27446), Ley General del Ambiente (2005), Ley de Consulta Previa (2011).

Dentro de este panorama encontramos uno de los conflictos que permanece activo desde el año 2010 en el sur del Perú, es el que ha surgido alrededor del proyecto minero Tía María, en la provincia de Islay (Arequipa). Este es uno de los conflictos socio-ambientales más importantes de los últimos años en Perú —y un caso digno de ser estudiado— por diversos factores. El primero es el amplio período de duración sin ser resuelto, que inicia en el año 2008 y se extiende hasta la actualidad (2020), atravesando cuatro gobiernos diferentes: Alan García, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra. Como segundo factor, nos encontramos con un conflicto que reiteradamente ha escalado a episodios de violencia y ha cobrado la vida de siete personas y más de doscientos heridos. El tercer factor es que la inversión económica de este proyecto es muy importante para la economía del país porque asciende a una inversión de 1 400 millones de dólares. El cuarto factor es el hecho de que, a pesar de tener un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado por el Estado, todavía no se inician la obra debido al temor del gobierno ante la fuerte oposición de un sector decisivo de la comunidad local.

Por los motivos expuestos, este conflicto es emblemático para estudiar las dinámicas de capacidad y gestión estatales. Por eso lo hemos tomando como objeto de estudio.

1 Esta oficina luego (2012) fue convertida en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), que inicialmente dependía directamente de la PCM, pero que luego (2017) pasó a ser parte del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la misma PCM.

## METODOLOGÍA EMPLEADA

La presente es una investigación cualitativa. Las técnicas de recolección de información fueron la entrevista a profundidad, el análisis de fuentes secundarias y la observación participante. Se realizaron tres estancias de trabajo de campo en el Valle de Tambo (escenario del conflicto) entre abril y diciembre de 2016.

Los ejes conceptuales que guían nuestro estudio son dos: uno sobre la naturaleza del conflicto social y otro sobre las capacidades estatales. Para el primer eje asumimos la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales (Tilly, 1977; Mcadam, 1982; Tarrow, 1983) porque ella permite comprender las diferentes complejidades de los movimientos y conflictos sociales, y su interrelación con las estructuras institucionales sociales y estatales. En cuanto al segundo eje, adoptamos la definición de capacidad estatal desarrollada por Fabián Repetto quien la entiende como "la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social" (Repetto, 2004, p. 8). De este autor también tomamos las definiciones de "capacidad administrativa" y "capacidad política" del Estado.

## ESTADO DE LA CUESTIÓN

[26] La pregunta principal que se ha planteado la investigación científico-social reciente sobre conflictos sociales en el Perú es ¿cuáles son los factores que explican la aparición de un nuevo ciclo de protestas sociales? (De Echave et al., 2009; Grompone y Tanaka, 2009; Arce, 2010, 2011). Algunos autores explican que la respuesta a esta interrogante se encuentra en la liberalización de la economía y las medidas de ampliación de la economía de mercado y el crecimiento económico (Grompone y Tanaka, 2009; Arce, 2011). También se ha ensayado la tesis de las desigualdades sociales y la pobreza como causa de las protestas sociales, o si los factores políticos han sido más influyentes (Arce, 2011). Además se ha buscado determinar qué tipos de conflictos existen en el Perú y cuáles son sus características, y qué dinámicas llevan a un conflicto social hacia la protesta violenta (De Echave et al., 2009). También se ha investigado cómo son los nuevos actores sociales protagonistas y cuáles son sus nuevos repertorios de acción colectiva y protesta social (Toche, 2003; Pajuelo, 2004; Arce, 2011; Meléndez y León, 2009).

La primera respuesta a estas interrogantes es que las transformaciones políticas ocurridas en nuestro país luego de la finalización del gobierno de Alberto Fujimori en el año 2001, son el factor que mejor explica el nuevo ciclo de conflictos sociales (De Echave et al., 2009; Grompone y Tanaka, 2009; Arce, 2010, 2011). Este planteamiento coincide con la teoría de los Nuevos Movimiento Sociales a través del marco analítico de "Oportunidades políticas". Este modelo afirma que "los movimientos sociales se ponen en marcha a consecuencia de cambios sociales que transforman al orden político existente haciéndolo más accesible a las demandas de un movimiento social" (Arce, 2010, p. 275). Esto ocurrió en el Perú a partir del año 2001 con la progresiva transformación de la estructura de oportunidades políticas que hizo que el sistema político institucionalizado fuera más abierto a las protestas sociales (Arce, 2011). Otro factor importante dentro del análisis de las causas de la conflictividad ha sido la desestructuración del sistema político de representación, algo que ha sido estudiado especialmente por Meléndez (Meléndez, 2004, 2012).

Dentro de los conflictos sociales, los conflictos socio-ambientales son los que más han preocupado en estos últimos años a algunos investigadores sociales entre quienes destacamos a De Echave (De Echave, 2011), Bebbington (Bebbington, 2007, 2013) y Arellano (Arellano-Yanguas, 2011a, 2011b, 2013). Todos ellos coinciden en añadir a las causas de los conflictos, factores como el crecimiento de la actividad minera, la configuración de un marco institucional favorable a la inversión minera privada, y la consolidación de organizaciones sociales que canalizan los descontentos medioambientales.

Así podemos constatar que la producción bibliográfica y científico-social sobre el nuevo ciclo de conflictos sociales en el Perú es amplia en intentar explicar la dinámica propia de los conflictos, su tipología, naturaleza y actores. A pesar de esto, podemos afirmar que "poco se ha investigado y escrito sobre la respuesta del Estado ante los mismos", como lo constata Martín Tanaka (Tanaka, 2012, p. 36) y lo confirma Eduardo Dargent al afirmar que "la respuesta estatal frente a retos y actores que desafían al Estado ha sido poco estudiada por la academia" (Dargent, 2015, p 12). Entre los escasos estudios que abordan estos aspectos del desempeño estatal, podemos encontrar a (Huamaní et al., 2012; Tanaka et al., 2011; Bravo, 2009), quienes han identificado denominadores comunes de falencias en la respuesta institucional del Estado ante los conflictos sociales. En esta misma línea, (Tanaka, 2012) halla tres factores de deficiencia estatal: primero, la falta de capacidades institucionales que se comprueba en la carencia de recursos, procedimientos y protocolos de intervención. Segundo, una normatividad insuficiente para atender el nuevo contexto de expansión de la actividad minera privada. Tercero, la falta de políticas de Estado y de gobierno, que se expresa en conflictos de intereses entre diferentes poderes del Estado, o sectores del gobierno, o los enfrentamientos entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales.

De otro lado, pese a la importancia del conflicto de Tía María se evidencia que este ha sido poco estudiado. Quintanilla y Scott (2013) estudian este caso para probar el valor analítico de cuatro diferentes modelos teóricos de análisis de la acción colectiva. Como conclusión los autores encontraron que el modelo de amenaza y oportunidad cuenta con mejores ventajas analíticas para la comprensión de las protestas campesinas en el Perú. También encontramos a Pinto Herrera quien analiza las razones de la protesta en este conflicto (Pinto, 2016b) y luego hace una recapitulación de los hechos del año 2015 (Pinto, 2016a). También existen publicaciones sobre este conflicto realizadas de manera colaborativa con los grupos opositores, como la de Castillo (2015) y Castillo et al. (2011) que hacen una amplia descripción técnica del territorio del Valle de Tambo, de su importancia agrícola en el desarrollo regional, de su escasez hídrica, de los riesgos a los que estaría expuesto el Valle con un proyecto minero a tajo abierto, y de los derechos humanos, ambientales y sociales que se verían vulnerados. Sin embargo, ninguna de estas publicaciones se ha enfocado exhaustivamente en el rol del Estado, y es allí donde encontramos un vacío académico en el que esta investigación hace un aporte.

## **EL PROYECTO MINERO TÍA MARÍA Y EL VALLE DE TAMBO**

El proyecto minero Tía María se ubica geográficamente en el Valle de Tambo, en los distritos de Cocachacra, Mejía y Deán Valdivia (provincia de Islay, departamento de Arequipa, Perú). Este proyecto está concesionado a la empresa minera Southern Copper Corporation y consiste en la explotación de dos yacimientos a tajo abierto: La Tapada y Tía María con reservas totales de 650 760 000 toneladas de mineral de cobre oxidado con una ley promedio de 0,381%. La construcción de este proyecto se estima en 27 meses y las operaciones durarán 18 años. La inversión estimada

asciende a 1 400 millones de dólares. El mineral será producido empleando el método de lixiviación, extracción por solvente y deposición electrolítica para elaborar cátodos de cobre.

El Valle de Tambo es un valle costero ubicado en el sur de Perú, en el departamento de Arequipa, en la zona de deyección natural del río Tambo. Este valle está conformado por cinco distritos: Cocachacra, Deán Valdivia, Punta de Bombón, Mejía y Mollendo, que pertenecen a la provincia de Islay, departamento de Arequipa, y que se encuentran bajo la administración del Gobierno Regional de Arequipa (GORE Arequipa).

En el Valle de Tambo, y en toda la provincia de Islay, la principal formación territorial es desierto, y la principal fuente agua es el río Tambo. Diferentes estudios técnicos del Ministerio de Agricultura y del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), varios de ellos evaluados y citados en Ministerio de Agricultura (MINAGRI, 2005, p. 40), han concluido que la demanda de agua para fines agrícolas y no agrícolas tiene como "única agua disponible" las descargas naturales del río Tambo. Por su parte Castillo y Gallardo confirman este dato estimando que el 85% de la población del macro espacio del Valle de Tambo y el 100% de la producción agrícola, se abastecen del agua que necesitan por medio del río Tambo (Castillo et al., 2011, p. 15).

El Ministerio de Agricultura ha concluido además que, tanto la cantidad como la calidad del agua suministrada por la cuenca natural del río Tambo, en el período de estiaje (octubre a diciembre) han disminuido. Se estima esta disminución en 12,6 MMC<sup>2</sup> como consecuencia de la puesta en marcha del reservorio Pasto Grande desde el año 1989. Esto se debe a que el embalse de Pasto Grande almacena las aguas del río Vizcachas que es uno de los más importantes afluentes del río Tambo. La gravedad de la falta de agua se observa en el balance hídrico que arroja un déficit estimado en 13,48 MMC (Ministerio de Agricultura (MINAGRI), 2005, p 39).

[28]

Estos datos grafican la importancia del río Tambo para la vida y el desarrollo del Valle de Tambo y los poblados y ciudades de la provincia de Islay, y justifican la preocupación social sobre cualquier decisión gubernamental o privada que afecte el destino de estas aguas. Precisamente este es uno de los grandes temores presentes en la población local y sus autoridades para oponerse al Proyecto Minero Tía María, que hemos constatado en nuestra investigación de campo. Estos temores fueron creciendo, entre otros motivos, porque la empresa minera en su primer Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el año 2009, optó por utilizar el agua del acuífero del río Tambo. Por más que los estudios de impacto ambiental posteriores descartaron esta posibilidad, la duda sigue presente, como lo demuestran los pobladores y dirigentes entrevistadas para nuestro estudio.

## LOS ACTORES Y LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO

Entre los actores de este conflicto encontramos primero a los pobladores campesinos del Valle de Tambo opositores al proyecto minero, y representados por sus líderes locales, sociales y políticos, agrupados principalmente en el Frente Amplio de Defensa del Valle de Tambo. Aplicando nuestro marco teórico sobre movimientos sociales comprobamos que este Frente se convirtió en la principal estructura de movilización de recursos con una capacidad de organización exitosa para sostener la oposición al proyecto minero durante siete años, entre 2008 y 2015. Este Frente pudo organizar

---

2 MMC: Millones de Metros Cúbicos.

y sostener cuatro paros indefinidos y su principal éxito ha sido la postergación del inicio de las operaciones mineras. Sin embargo, resulta paradójico el hecho que, en el año 2015, este Frente se desarticuló ante la aparición de evidencias de corrupción que involucraron a sus principales dirigentes, quienes actualmente son acusados de tentativa de extorsión en agravio de Southern, y de asociación ilícita para delinquir. Supuestamente estos dirigentes exigieron a la empresa el pago de un millón y medio de dólares, a cambio del cese de las protestas. Los demás actores del conflicto son: en un segundo lugar la empresa minera Southern Copper Corporation quien es titular del proyecto minero Tía María. Y, en tercer lugar, el Estado peruano principalmente a través del gobierno nacional.

Tabla N° 1 Etapas del conflicto e hitos importantes		
Fechas	Hitos importantes	
Primera etapa: Etapa Preliminar		
1994		Teck Cominco inicia exploración del yacimiento Tía María.
2003		Southern inicia programa de exploración detallada del yacimiento de Tía María.
2006		Southern descubre el yacimiento La Tapada.
Segunda etapa: Inicio del conflicto y consolidación de la oposición		
2007	14 nov	Southern inicia la socialización del proyecto: Primer Taller de Consulta Previa.
2008	8 may	Se conforma el Frente Amplio de Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Valle de Tambo.
2009	7 jul	Southern presenta al MINEM el Primer Estudio de Impacto Ambiental.
2009	27 sep	Opositores realizan consulta vecinal. 93,4% se manifestó en contra del proyecto Tía María.
Tercera etapa: Primera crisis aguda y rechazo del primer EIA		
2010	14 abr	Se inicia primer paro indefinido en Islay.
2010	20 nov	Comienza segundo paro indefinido.
2011	16 mar	UNOPS entrega al MINEM informe sobre EIA de Tía María con 138 observaciones.
2011	23 mar	Comienza tercer paro indefinido local contra Tía María.
2011	4 abr	Fallece la primera víctima mortal del conflicto: Andrés Taype Choquepuma.
2011	8 abr	El MINEM declara inadmisibile el Estudio de Impacto Ambiental y lo rechaza.
Cuarta etapa: Aprobación del segundo EIA y segunda crisis aguda		
2013	24 oct	Southern realiza primer taller participativo previo al segundo EIA.
2013	30 oct	Southern realiza segundo taller participativo del segundo EIA.
2013	19 dic	Southern realiza Audiencia Pública del segundo EIA.
2014	4 ago	MINEM aprueba segundo EIA de Southern.
2015	23 mar	Inicia cuarto paro indefinido.
2015	6 may	Cuatro policías son masacrados durante actos de protesta. Fallecerá uno de ellos: Alberto Vásquez Durand: séptima víctima mortal del conflicto.

2015	15 may	Presidente Humala da Mensaje a la Nación y dice que proyecto minero Tía María no puede suspenderse.
2015	15 may	El principal dirigente opositor Pepe Julio Gutiérrez es detenido por presuntos delitos de extorsión y asociación ilícita para delinquir.
2015	22 may	El gobierno declara estado de emergencia en Islay por 60 días.

Fuente: Base de datos propia. Elaboración propia.

[30] En la evolución del conflicto que presentamos en la Tabla N°1, encontramos dos episodios de escalamiento a la fase de crisis con altos grados de violencia (años 2011 y 2015). En el primero de estos episodios se aprecian actos de sabotaje ante el intento de aprobación del primer Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y con resultados exitosos para los grupos opositores. Esto ocurrió durante el gobierno aprista de Alan García (2006-2011) cuya gestión estatal de los conflictos sociales se caracterizó por una falta de prevención y de estrategia ante la conflictividad social, además de un acento represivo y de criminalización de la protesta social. Además, los años previos (2010 y parte del 2011) fueron años electorales y por lo tanto los intereses políticos tuvieron influencia sobre el desarrollo del conflicto. En ese momento la población local ya percibió de parte del gobierno central una gestión parcializada a favor del proyecto minero, y a la vez una minimización y desacreditación de los motivos que esgrimían los opositores. El segundo episodio de crisis fue en el año 2015 cuando los opositores quisieron detener el inicio de operaciones de Southern en Tía María, luego de que el MINAM aprobó el segundo EIA en agosto de 2014. La estrategia de los sectores opositores fue la movilización popular que se radicalizó en marzo de 2015 y que, durante dos largos meses, el Estado no pudo controlar. Ante ello el gobierno nacional de Ollanta Humala (2011-2016) tuvo que declarar el estado de emergencia en la provincia de Islay por 60 días. Luego de ello y hasta la actualidad (2020) no se ha podido iniciar la construcción de Tía María porque las condiciones locales sociales siguen siendo desfavorables al proyecto minero.

Aplicando la Teoría de los Movimientos Sociales, en lo referente a los marcos interpretativos, es decir los significados y conceptos compartidos por la población opositora, encontramos como eje el temor de que las actividades mineras contaminen las aguas superficiales y subterráneas, contaminen las tierras que se emplean para los cultivos, o que podrían utilizarse en la ampliación de la frontera agrícola, y contaminen también el aire. Y que esto perjudique irremediablemente las actividades agrícolas, la salud de la población, las formas tradicionales de convivencia social y la calidad de vida. Estas ideas se han mantenido a pesar que la empresa minera ha asegurado que va a cumplir los estándares ambientales de las normas nacionales, y que no va a tomar agua del río Tambo para sus operaciones. Sin embargo, hemos comprobado que la desconfianza está presente en gran parte porque el primer EIA (año 2009), optó por utilizar el agua del acuífero del río Tambo, lo que para los pobladores significó una grave amenaza ya que ellos ven este río como su principal fuente de vida. El río Tambo provee de casi el cien por ciento del agua utilizada para la agricultura y el consumo humano en un valle que sufre de un comprobado déficit hídrico. Por más que los estudios de impacto ambiental posteriores descartaron el empleo del agua de este río, la duda sigue presente en la mayoría de personas como lo comprobamos en las entrevistas hechas para este estudio.

Durante esta investigación también se pudo identificar lo que la población entiende sobre el Estado. Si bien para el mundo académico el concepto de Estado no tiene una sola interpretación, sino que más bien es amplio y sujeto a diversos enfoques; algo particular sobre la percepción del

Estado ocurre en los pobladores del Valle de Tambo. Para ellos la concepción de Estado se focaliza únicamente en el accionar del Poder Ejecutivo. Cuando preguntamos a la población y dirigencia local sobre cómo fue la participación del Estado en el conflicto, ellos identificaron al Estado con el Poder Ejecutivo: principalmente el presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Energía y Minas, el ministro de Interior y la Policía Nacional. También se llega a incluir a los ministerios de Ambiente y Agricultura. Esta es la percepción que tienen los pobladores y dirigentes locales, y esta manera de entender al Estado nos ha guiado en nuestro análisis, porque es un eje central de cómo esta población, en este conflicto, se relaciona con el Estado, y toma sus decisiones de interacción con las instituciones y funcionarios estatales. En esta misma línea, circunscribir la capacidad estatal a la acción del Poder Ejecutivo y su interrelación con otros poderes formales e informales, es algo que no ha sido ajeno a la academia. De hecho, en nuestro marco teórico Fabián Repetto desarrolla una concepción del ejercicio de la capacidad estatal con un enfoque muy similar a este, y que aplicamos a este caso, para ayudarnos a comprender mejor la percepción de Estado que tienen los pobladores del Valle de Tambo.

[...] esta "capacidad estatal" estaría de algún modo en manos de las instancias del Poder ejecutivo estatal. Pero ella no se podrá explicar sólo en el ámbito de lo que sucede al interior de dichas instancias ni en su limitado vínculo con los poderes legislativo y judicial. En tanto que la "capacidad estatal" está directamente asociada a la cuestión del poder, debe también reconocerse como elemento central la asimetría de recursos entre los actores que buscan expresar dicha capacidad en el plano sistémico y sectorial; así como los correlatos de poder derivados de la institucionalidad formal e informal vigente —reglas de juego generales y particulares (Repetto, 2004, p 10).

## CONCLUSIONES

El estudio de caso analizado en este artículo permite aportar siete características de la falta de capacidad estatal para gestionar los conflictos sociales. Las presentamos, a continuación:

La primera característica es la desarticulación y el centralismo del gobierno nacional que afectaron directa y negativamente la capacidad del Estado para gestionar este conflicto. La desarticulación estuvo presente en la forma de coordinación (o falta de ella) entre los diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local. Cada ministerio con sus propias unidades de gestión de conflictos, su propia lógica de trabajo y su propia estrategia intentó intervenir, pero de forma desarticulada, lo que afectó la capacidad estatal para gestionar el conflicto. Otro hecho que confirma esta conclusión es que, a pesar que a nivel del gobierno nacional se creó y fortaleció una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad para que ella lidere la estrategia de conflictos sociales del gobierno nacional, ésta nunca cumplió su función frente al conflicto de Tía María. La gestión del conflicto estuvo en manos de las unidades ministeriales de conflictos sociales, especialmente Energía y Minas a través de su Oficina General de Gestión Social, pero también del Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente y Ministerio del Interior.

Para analizar este aspecto en particular entrevistamos —entre otros actores— al Jefe de la Oficina de Prevención y Gestión de Conflictos del Gobierno Regional de Arequipa. Él afirma que:

Lamentablemente el tema de la conflictividad no tiene un sistema nacional que le permita abordar el problema de manera holística, integral. Cada ministerio tiene sus propias unidades de conflictos y tienen

su propia lógica de trabajo, el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de la Agricultura, trabajan cada uno por su lado, cada uno hace y tiene diseñada su propia estrategia de cómo abordar la conflictividad (César Huamantuma, Oficina de Conflicto Sociales del Gobierno Regional de Arequipa, 19/Ago/2016).

De la entrevista con este funcionario del Gobierno Regional de Arequipa (GORE Arequipa) quedaron claras las siguientes ideas, que luego pudimos corroborar con otros funcionarios del GORE Arequipa, entrevistados para esta investigación:

- En Lima, ciudad capital del país, existe un divorcio entre dependencias del Estado. A la propia Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros no se le responde oportunamente ante sus requerimientos.
- El Estado no cuenta con un sistema que les permita comunicarse y tomar decisiones de manera oportuna.
- El nivel de coordinación que el gobierno tiene con las provincias es casi nulo.
- El gobierno central está fragmentado. No hay una oficina de conflictos sociales en Lima que tenga capacidad de que sus decisiones puedan ejecutarse.
- Cada ministerio tiene sus propias unidades de conflictos, su propia lógica de trabajo, su propia estrategia.

[32]

Estas características que explicamos de la gestión del conflicto de Tía María, es consistente con otros estudios que han corroborado "que las instituciones débiles crean incentivos para usar las protestas como un instrumento con el cual influir en los gobernantes (Arce, 2010; Machado, Scartascini & Tommasi, 2009)" (citado en (Arce, 2015, p. 62)). Esta misma desarticulación estatal la hemos observado en nuestro trabajo de campo como un problema grave del Estado para la gestión del conflicto. En este mismo sentido, al analizar la estructura del Estado diseñada para atender la conflictividad social, nos encontraremos con un panorama disperso de trece oficinas gubernamentales desagregadas, lo que confirma nuestra primera conclusión. Para visualizar esta situación de dispersión hemos identificado las oficinas y unidades encargadas de conflictos sociales que se han creado en el Poder Ejecutivo, y las mostramos en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2			
Áreas del Poder Ejecutivo con funciones de gestión de conflictos			
Poder Ejecutivo	Área involucrada en gestión de conflictos sociales	Año de creación	Dispositivo legal
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)	2012	Decreto Supremo N°106-2012-PCM
Presidencia del Consejo de Ministros	Vice Ministerio de Gobernanza Territorial	2017	Decreto supremo N°022-2017-PCM
Ministerio de Energía y Minas	Oficina General de Gestión Social (OGGS)	2005	DS N° 066-2005-EM
Ministerio del Ambiente	Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAS)	2008	D. S. N° 007-2008 - MINAM

Ministerio de Agricultura y Riego	Oficina de Apoyo y Enlace Regional	2008	(D.L. 997) y su Reglamento (D.S. 031-2008-AG)
Ministerio del Interior	Dirección de Relaciones Comunitarias para el Orden Interno	2013	Decreto Supremo N° 010-2013-IN
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Sociales Laborales y Responsabilidad Social Empresarial	2010	Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Decreto Supremo N° 004-2010-TR, norma que reglamenta la Ley N° 29381
Ministerio de Educación	Oficina de Diálogo	2015	DS N° 001-2015 – MINEDU (ART. 103)
Ministerio de la Producción	Dirección General de Sostenibilidad Pesquera	2012	Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE
Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección de Manejo de Crisis y Prevención de Conflictos	2010	Decreto Supremo N° 135-2010-RE
Ministerio de Justicia	Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos	2008	Decreto Supremo N° 014-2008-JUS
Autoridad Nacional del Agua	Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC)	2014	Resolución Jefatural N° 243-2014-ANA
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA	Coordinación de Gestión de Conflictos y de Cumplimiento de Compromisos Socioambientales y Coordinación de Sistematización de Información e Investigación de Conflictos Socioambientales	2016	Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 098-2016-OEFA/PCD
<b>Fuente:</b> Páginas web de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministerios de Energía y Minas, Ambiente, Agricultura y Riego, Interior, Trabajo, Educación, Producción, Relaciones Exteriores, Justicia, Autoridad Nacional del Agua, OEFA. Elaboración propia.			

Para concluir este análisis sobre la desarticulación estatal en la gestión de este conflicto social, diremos que la deficiente coordinación evidenciada es un elemento que afecta directamente la capacidad estatal, como lo advierte Fabián Repetto en nuestro marco teórico. Este autor señala que “la coordinación” es uno de los atributos en que se expresa la capacidad estatal, es decir, que a través de ella podemos medir si tenemos mayor o menor capacidad estatal. Y en el caso Tía María la conclusión es que la menor capacidad estatal queda evidenciada en la desarticulación estatal para la gestión del conflicto social. Repetto define a la coordinación como “el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos” (Repetto, 2004, p. 20). Precisamente hemos comprobado que la gestión estatal del caso Tía María se caracteriza por una deficiente coordinación entre actores y organismos estatales. La segunda característica que afectó las capacidades estatales de gestión del conflicto fue la pérdida de la imparcialidad del Estado, al punto de que una frase emblemática entre los entrevistados para esta investigación fue: “Nosotros no luchamos contra la empresa, sino que luchamos contra el Estado”. Lo que ocurrió fue que el Estado se identificó, él mismo, principalmente con su rol de promotor de la inversión privada, y eso lo convirtió en “la otra parte en disputa” dentro del conflicto. No fue la empresa minera la que apareció directamente con un discurso radical en el debate. Ese rol radical favorable a la minería, lo asumió el Estado, y fue algo que contribuyó con la desconfianza hacia el Estado. El Estado fue favorable a la minería en todo el proceso de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en el discurso oficial del gobierno al contestar a los grupos opositores, y en la criminalización de la protesta social. Un hecho que explica la posición radical asumida por el Poder Ejecutivo, es que por más que se encargó al Ministerio de Agricultura comandar la negociación con la población local, en la práctica siempre fue

el Ministerio de Energía y Minas quien en todo el proceso hizo predominar su posición favorable al proyecto minero. Esto lo comprobamos en testimonios de funcionarios regionales y dirigentes locales entrevistados para esta investigación. En este punto resulta evidente que las características de cómo el Estado ha intervenido en el conflicto de Tía María, han afectado seriamente la percepción que la población tiene del Estado, lo cual le restó capacidades para gestionarlo adecuadamente. Si resumimos las ideas que la población local tiene sobre el Estado y que nos ha manifestado en la investigación de campo, encontraremos las siguientes:

- el Estado ha perdido autonomía frente al poder económico,
- el Estado ha sido penetrado por la corrupción,
- el Estado no tiene capacidad de fiscalización para proteger a la población frente a los pasivos ambientales mineros,
- el Estado prioriza la promoción de la inversión privada cuando ésta entra en conflicto con los derechos humanos, los derechos de los pueblos o los derechos ambientales.

Sobre este tema resultan ser muy representativas las declaraciones ofrecidas para esta investigación por una dirigente social del Valle de Tambo:

Los de Southern siempre han sido denunciados en todo, en el Ministerio Público, en el Poder Judicial, pero cuando se les aplica las sanciones y las multas por haber contaminado, por ejemplo, la Bahía de Ite, el pueblo de Candarave, ellos no reciben el peso de la ley, ellos se ríen de la justicia, van a Lima y allá lo arreglan todo [...]. Este Gonzales Rocha<sup>3</sup> llega a Lima y todo lo arregla. Sabemos perfectamente que acá todo se arregla con dinero (Mary Luzmila Marroquín León, Presidenta de la Junta de Usuarios de la Irrigación Ensenada Mejía Mollendo, 21/May/2016).

[34]

Otro funcionario del GORE Arequipa que tiene un análisis similar sobre esta posición del gobierno, es el Consejero Regional de Islay, quien al ser entrevistado para esta investigación comentó:

“El gobierno central apostaba y daba luz verde al proyecto Tía María. Obviamente esa postura del gobierno lo pone muy cercano a defender la postura de la empresa. Objetivamente se miraba así. Y eso, peor, al Estado también lo ponía en una situación complicada” (Mauricio Chang, Consejero Regional por Islay en el GORE de Arequipa, 18/Ago/2016).

Como tercera conclusión, encontramos un Estado ausente y desinteresado de las necesidades locales. Esto lo hemos comprobado —por ejemplo— en la falta de capacidad estatal para atender las necesidades hídricas del Valle de Tambo. Desde inicios de la década de 1990 el caudal del río Tambo comenzó a disminuir como consecuencia de la construcción de la represa de Pasto de Grande. El balance hídrico en la zona arroja un déficit estimado en 13,48 MMC y el Estado no ha cumplido con su promesa de una represa para el Valle de Tambo desde el año 1994. Esto está muy presente en la conciencia de los pobladores y afecta la capacidad política estatal que según

3 La entrevistada se refiere a Oscar Gonzales Rocha, Presidente de Southern Perú Copper, la compañía minera propietaria del proyecto Tía María.

un autor de nuestro marco teórico es la capacidad del Estado de gestionar las demandas de la población (Repetto, 2004, p. 16).

Nuestra cuarta conclusión es la pérdida de capacidades legales y administrativas estatales para fiscalizar las operaciones extractivas mineras. Esto la población del Valle de Tambo lo percibe, primero, a través de la ineficiente gestión estatal de casos de pasivos ambientales mineros, y segundo, ante un grupo particular de modificaciones legales favorables a las actividades extractivas.

En cuanto al primer punto, nos encontramos con una falta de capacidad estatal para fiscalizar y exigir la remediación de los pasivos ambientales mineros. Sabemos que el Ministerio de Energía y Minas tiene registrados 8 616 pasivos ambientales mineros, pero solo ha podido determinar responsabilidades de 1 001 pasivos (Defensoría del Pueblo, 2015a, p. 112). Esta ineficiencia afecta seriamente la capacidad del Estado para gestionar cualquier conflicto socio-ambiental. Entre la población del Valle de Tambo los nombres de los siguientes proyectos mineros son asociados a impactos sociales y ambientales que el Estado no ha podido fiscalizar: Toquepala, Cuajone, la Bahía de Ite, Candarave, Morococha, Choropampa, Las Bambas.

En cuanto al segundo punto, se comprueba la pérdida estatal de capacidades legales para controlar y fiscalizar la actividad extractiva. Entre 2009 y 2017 el gobierno nacional realizó una modificación normativa que, por un lado, intentó simplificar y modernizar los procesos administrativos relacionados a las actividades extractivas, para facilitar la inversión y el desarrollo de los proyectos en este rubro. Pero, por otro lado, recortó las capacidades legales, administrativas y técnicas con las que el Estado puede regular, controlar y fiscalizar la actividad extractiva, principalmente en lo que se refiere a desarrollo territorial, evaluación técnica o fiscalización ambiental. Nos referimos principalmente a una serie de normas<sup>4</sup> que afectan los estudios de impacto ambiental, los plazos legales para las evaluaciones técnicas, el ordenamiento territorial y las atribuciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y del Ministerio del Ambiente. Estas medidas generaron entre la población del Valle de Tambo la impresión de un Estado que renunciaba a sus capacidades de regulación, control y fiscalización, para favorecer la inversión privada en las industrias extractivas. Con esto también se alimentó la percepción de una institucionalidad estatal con una desigual distribución del poder.

En quinto lugar, se constata la pérdida de la capacidad estatal para canalizar las demandas de la población local. Esto fue evidente en el proceso de desarrollo y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Recordemos que el organismo encargado de aprobar el EIA de Tía María fue la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, lo que significó algo así como ser juez y parte a la vez, con la consiguiente pérdida de credibilidad. Sobre este tema nosotros llegamos a la conclusión que en el caso de Tía María el proceso de evaluación del EIA no llegó a ser un mecanismo eficaz y transparente de participación ciudadana. Al contrario, los talleres y las audiencias del caso Tía María llegaron a convertirse en espacios de pugna de poderes. Cuando los estudios de impacto ambiental no cumplen con sus objetivos<sup>5</sup> —como pasó en

4 Nos referimos principalmente a los decretos supremos: 054-2013-PCM, 060-2013-PCM, 001-2015-EM, y las leyes 30230 y 30327.

5 El objetivo de un estudio de impacto ambiental es ser "un sistema [...] coordinado, de carácter preventivo, cuya función principal es la identificación, evaluación, mitigación y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos [...] [y

Tía María—, entonces la población interpreta que el Estado no ha atendido sus demandas, y esto es canalizado por sectores opositores más radicales capaces de desafiar al Estado con un repertorio de protesta más confrontacional y beligerante.

Constatamos en esta investigación que el proceso (estructurado en la normativa respectiva<sup>6</sup>) de elaboración de los estudios de impacto ambiental, redujo las capacidades estatales de tal forma que fue la empresa quien asumió la mayor responsabilidad al respecto. Esta situación minimizó la intervención de las agencias estatales casi a la función de una "mesa de partes", y convirtió el EIA en mínimamente un escollo administrativo a sortear de la manera más rápida, aunque no más adecuada para el derecho de las personas a la participación y a la información.

Estos datos los pudimos comprobar en el testimonio de un especialista que estuvo presente el día 19 de diciembre de 2013, en Cocachacra, en la última Audiencia Pública del EIA (que fue aprobado por el Estado meses después). Se trata de Edwin Guzmán Espezúa, director de la Asociación Civil Labor, quien, entrevistado por nosotros, testimonió que: los talleres y las audiencias se desvirtuaron de tal manera que se convirtieron en espacio de pugna de fuerzas entre la empresa minera y los opositores, para mostrar "quién era capaz de llevar más gente" y de "sacar [adelante] o anular una audiencia". "Los talleres se han convertido en eso, y no en un escenario para validar la información [sobre el proyecto]". Cuando los estudios de impacto ambiental no cumplen con sus objetivos, entonces la población piensa que no ha sido escuchada, y que la única manera de que el Estado les preste atención es a través de medidas de fuerza. Esto es lo que pasó en Tía María.

[36]

En sexto lugar, hallamos la pérdida de la capacidad técnica del Estado para evaluar los proyectos mineros. Esto se identifica claramente en la forma cómo el Estado gestionó la evaluación del EIA de Tía María por parte de *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) que terminó siendo demoledora para la gestión estatal de este conflicto. Este informe técnico de UNOPS fue un duro revés para el Estado que esperaba utilizar a esta institución para darle un respaldo técnico al cuestionado primer EIA de Tía María. Sin embargo, este organismo de Naciones Unidas hizo 138 observaciones técnicas contrarias al proyecto minero. Nuestra investigación de campo concluyó que este hecho fue un parteaguas en la percepción de la población sobre la capacidad técnica y la autonomía estatales. Nuestra investigación concluye que a partir de este incidente la población local cuestionó la credibilidad de las evaluaciones técnicas del proyecto. Nuestros entrevistados constatan que a lo largo del conflicto "el debate nunca fue técnico", y esto fue así porque la población local dejó de confiar en las capacidades técnicas estatales para evaluar adecuada e imparcialmente este proyecto.

En esos momentos Islay vivía la convulsión de un tercer paro indefinido y tres personas murieron en enfrentamientos con la Policía Nacional. Con el informe de UNOPS "[al gobierno] le

---

que] opera mediante procesos participativos y de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanciones e incentivos" (MINAM, 2009).

6 Ver Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. DL N° 1078, Modificatoria de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. DS N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. RM N° 239-2010-MINAM, Procedimiento denominado "Disposiciones para la revisión aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las Autoridades Competentes". RM N° 157 - 2011 - MINAM Aprueban primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

salió el tiro por la culata”, opina para nuestra investigación, el abogado del Frente de Defensa del Valle de Tambo<sup>7</sup>. “Esto es algo de lo que nunca se ha olvidado la población [del Valle de Tambo y lo toman como] otro ejemplo de parcialidad del Estado”. Estas declaraciones reflejan la opinión de los actores locales entrevistados, y con ellos concluimos que el informe de UNOPS marcó un antes y un después en la percepción de la población sobre la autonomía del Estado, como factor de la capacidad estatal.

Como consecuencia de las circunstancias que hemos mencionado y que deslegitiman la aprobación del EIA, por más que posteriormente se haya logrado elaborar un estudio de este tipo que ha sido aprobado por el Estado, este instrumento no le sirve ni al Estado, ni a la empresa, y mucho menos a la población. Sobre esto un exfuncionario del Gobierno Regional opinó que el segundo EIA tampoco cumplió con sus objetivos:

de por sí, socialmente no cumplía con los requisitos correspondientes que era dar, justamente, la mayor participación a la población y por otro lado si las observaciones fundamentales al primer EIA fueron de UNOPS, creo que lo correcto hubiera sido invitar [nuevamente] a UNOPS, para que ellos mismos con su presencia puedan de alguna manera sustentar que sus observaciones han sido tomadas en cuenta tanto por el gobierno al momento de evaluar, como por la empresa al momento de presentar el nuevo estudio. Pero no ha habido estos detalles. Me parece que debieron ser fundamentales para poder generar por lo menos un poco más de credibilidad en la gente que de por sí ya no creía, cuando salieron las observaciones de UNOPS (Berly González, ex funcionario del GORE Arequipa, 25/Jul/2016).

En suma, concluimos que cuando el Estado peruano pierde su rol imparcial, y al contrario predomina en él y en sus decisiones su rol promotor de la inversión privada, como lo hemos documentado anteriormente, esto afecta la “legitimidad” y la “equidad pertinente”, que son atributos importantes de la capacidad estatal según los conceptos que hemos asumido en nuestro marco teórico. La legitimidad está “referida a los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” (Repetto, 2004, p. 21). Y la “equidad pertinente: Implica el logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas. Entre ellas cabe destacar la igualdad de accesos así como de efectos de las decisiones públicas instrumentadas” (Repetto, 2004, p. 21). Por lo expuesto, concluimos que la deficiente gestión estatal del estudio de impacto ambiental afectó negativamente la “legitimidad” y la “equidad pertinente”, lo que a su vez repercutió en el deterioro de las capacidades estatales para la gestión del conflicto de Tía María.

En séptimo lugar, encontramos una gestión estatal deficiente del uso de la fuerza policial bajo un enfoque de criminalización de la protesta. Sobre este punto, Tía María es uno de los conflictos sociales que ha producido mayor violencia contra el orden interno y los derechos humanos en Perú. Ha ocasionado siete muertos y 236 heridos. Nuestra investigación ha recogido testimonios de uso desproporcionado de la fuerza por parte de efectivos de la PNP, así como la utilización de armas letales, detenciones arbitrarias de personas, uso indiscriminado de bombas lacrimógenas y perdigones, bloqueo del libre tránsito, sabotaje a medios de comunicación local. Considerando

7 Iván Hurtado Frisancho, desde el año 2008 fue abogado del Frente de Defensa del Valle de Tambo. Posteriormente fue abogado de la Junta de Usuarios del Valle de Tambo. Y luego también abogado en algunos procesos de los dirigentes sociales Jaime de la Cruz y Pepe Julio Gutiérrez.

esta información, nuestra investigación llegó al siguiente hallazgo: que el accionar de la Policía Nacional en vez de ser un factor de pacificación, se transformó en una nueva causa de conflicto. En este sentido, nuestros entrevistados explicaron que, en las fases de crisis, la protesta ya no era solo contra el proyecto minero sino además contra la forma cómo los manifestantes eran repelidos por la fuerza policial.

En nuestra investigación de campo también hemos recogido varios testimonios de personas que señalan haber sido víctimas de abuso policial. Una de ellas nos narró estos sucesos del mes de abril del 2015:

A mí me pasó un atentado. La misma policía. Yo estaba acá en mi sillón con mi hija, y vino la policía, y comenzaron a hacer tiras mis vidrios. Yo mirando. Tiras, todo me hicieron tiras. Mi otra puerta tiras me la hicieron. Me insultaron, me sacaron la madre. Le hablé al gobernador, vino y me auxilió. Mi hija estaba destrozada [emocionalmente], estaba mal, muy mal. Hice la denuncia, pero la archivaron. La policía no viene ni siquiera a escucharnos nada, la policía viene de frente a violentar (pobladora anónima de Cocachacra, 22/Jul/2016).

Recordemos que esta historia de violencia comienza en el año 2010 y se prolonga hasta el año 2015. En este lapso han ocurrido cuatro paros indefinidos. El último de ellos con una duración de 62 días y con una intensidad de violencia bastante elevada y la pérdida del control de la seguridad del Valle de Tambo. Según nuestro marco teórico, este tipo de protesta social se denomina acción colectiva contenciosa que —como en el caso que estamos estudiando— puede llegar a ser “mantenida”, “disruptiva” y “dramática”. Tarrow explica que la acción colectiva:

se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros (Tarrow, 1997, p. 19).

Es claro concluir que estos aspectos teóricos son congruentes con las características del conflicto de Tía María que estamos analizando en este punto.

Esta situación se explica porque la Policía no está entrenada para actuar frente a una situación de protesta social, y su consecuencia inmediata es una situación acentuada de rechazo y desconfianza de la población local frente al Estado, lo que terminó perjudicando las capacidades estatales para una gestión exitosa del conflicto. Para analizar esta situación particular, entrevistamos al comisionado para conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo. Él en su análisis afirmó que el hecho de que, en el Perú, en los últimos 5 años hayan muerto 73 personas y más de 3,500 hayan resultado heridas, entre civiles y policías, es un dato que demuestra que “no se ha avanzado en una especialización de la Policía Nacional para intervenir en un escenario de protesta social”. Luque sostiene que la Policía no está entrenada para actuar frente a una situación de protesta social. La Policía ha sido capacitada para enfrentar:

el crimen organizado, la delincuencia común, el narcotráfico, la tala ilegal de madera, el terrorismo, [pero] el escenario de la protesta pública, de la protesta social tiene características diferentes porque se trata, en principio, de personas que son ciudadanos como cualquiera, que no están allí para delinquir,

[38]

están allí para expresar una insatisfacción, una molestia, una sensación de perjuicio (Rolando Luque Mogrovejo, Defensoría del Pueblo, 12/Ago/2016).

Estos siete factores restaron capacidades estatales para gestionar adecuadamente el conflicto de Tía María y son parte de la causa del entrapamiento actual que mantiene al conflicto en estado de latencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, Moisés (2010), "Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú", en Carlos Meléndez y A. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política: El Perú en perspectiva comparada*, Lima, Pontificia Universidad Católica, Fondo Editorial, pp. 273–294.
- Arce, Moisés (2011), "La repolitización de la acción colectiva tras el neoliberalismo en el Perú", en *Debates en Sociología*, 36, pp. 57–83. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/download/2171/2102/>
- Arce, Moisés (2015), *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- Arellano-Yanguas, Javier (2011a), *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Arellano-Yanguas, Javier (2011b), *Local politics, conflict and development in Peruvian mining regions* [(Tesis para el Doctorado en Estudios de Desarrollo. Institute of Development Studies) Universidad de Sussex]. Recuperado de: [http://sro.sussex.ac.uk/6315/1/Arellano\\_Yanguas%2C\\_Javier.pdf](http://sro.sussex.ac.uk/6315/1/Arellano_Yanguas%2C_Javier.pdf)
- Arellano-Yanguas, Javier (2013), "Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales, cosechar una avalancha de piedras", en Anthony Bebbington (Ed.), *Industrias Extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*, Lima, IEP, CEPES y Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, Anthony (2007), *Mining and development in Peru, with special reference to the Rio Blanco Project, Piura*, Lima, Peru Support Group.
- Bebbington, Anthony (2013), *Industrias Extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima, IEP, CEPES y Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bravo, Fernando (2009), "El desempeño del Estado y la conflictividad social", *Coyuntura*, 24, pp. 10–13. Recuperado de: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/47436/bravo.pdf?sequence=1>
- Castillo, Marlene (2015), *Proyecto Minero Tía María - 2014 : Escenarios de alto riesgo y dudas razonables que sustentan la negación de la licencia social*. Lima, documento de trabajo.
- Castillo, Marlene., Chávez, M., Gallardo, M., Zegarra, L., Cruz, E., Del Carpio, D., & Gómez, J. (2011), *Valle de Tambo-Islay: Territorio, agua y derechos locales en riesgo con la minería a tajo abierto*, Lima, Red MUQUI, CooperAcción, Frente Amplio de Defensa del Valle de Tambo. Recuperado de: [http://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2019/07/Libro\\_Valle\\_de\\_Tambo-Islay.pdf](http://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2019/07/Libro_Valle_de_Tambo-Islay.pdf)
- Dargent, Eduardo (2016), "Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante", en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), pp. 11–22. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/download/14897/15447/0>
- De Echave, José (2011), "La minería peruana y los escenarios de transición", en *Transiciones Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*, Lima, RedGE y Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), pp. 61–91. Recuperado de: [http://dar.org.pe/archivos/publicacion/transiciones\\_extractivismo.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/transiciones_extractivismo.pdf)
- De Echave, José, Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X., & Tanaka, M. (2009), *Minería y conflicto social*. Lima, IEP, CIPCA, CBC, CIES. Recuperado de: [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/639/2/huber\\_mineriyconflictosocial.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/639/2/huber_mineriyconflictosocial.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2015), *¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburos. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 171*, Lima, Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-Defensorial-171.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2019), *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 190-Diciembre 2019*, Lima, Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-190-diciembre-2019.pdf>
- Grompone, Romeo y Martín Tanaka (Eds.) (2009), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/616/2/grompone\\_entreelcrecimiento.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/616/2/grompone_entreelcrecimiento.pdf)
- Huamaní, Giselle, Macassi, S., Alegría, J., & Rojas, T. (2012), *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social. Recuperado de: <https://www.iproga.org.pe/descarga/gestionconflictos.pdf>
- McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press.
- Meléndez, Carlos (2004), *Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual. Secuelas y lecciones de los años de violencia política*, Lima, Asociación Civil Transparencia. Recuperado de: [http://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/libros/791\\_digitalizacion.pdf](http://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/libros/791_digitalizacion.pdf)

- Meléndez, Carlos (2012), *La soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*, Lima, Mitin.
- Meléndez, Carlos y Carlos León (2009), "Perú 2008: el juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas", en *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 591-609. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200016>
- Ministerio de Agricultura (MINAGRI) (2005), *Afianzamiento hídrico del Valle de Tambo. Estudio de factibilidad*, Lima. Recuperado de: [http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/encauzamiento\\_alternativa\\_huayrondo\\_0.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/encauzamiento_alternativa_huayrondo_0.pdf)
- Ministerio de Ambiente (MINAM) (2009), Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, (2009).
- Pajuelo, Ramos (2004), "Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales", en *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, 14, pp. 51-68. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110307043848/osal14.pdf>
- Pinto, Honorio (2016a), "Conflicto social en Tía María 2015", en *Alma Mater*, 3(4), pp. 121-141.
- Pinto, Honorio (2016b), "Proyecto minero Tía María: razones de la protesta", en *Investigaciones Sociales*, 20(36), pp. 199-213.
- Quintanilla, Pablo, & Rogelio Scott (2013), "Teorizando la acción colectiva en los conflictos socioambientales del Perú actual: el caso del conflicto de Tía María (2009-2011)", en *Revista Andina de Estudios Políticos*, 3(1), 53-69.
- Repetto, Fabián (2004), *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. Recuperado de: Disponible en web: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>
- Tanaka, Martín; Patricia Zárate y Ludwing Huber (2011), *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*, Lima, PREVCON- PCM. Recuperado de: [http://www.repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/701/2/tanaka\\_mapa-conflictividad.pdf](http://www.repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/701/2/tanaka_mapa-conflictividad.pdf)
- Tanaka, Martín (2012), "¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?", en *Economía y Sociedad*, 79, 36-43. Recuperado de: <http://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiasociedad/05-tanaka.pdf>
- Tarrow, Sidney (1983), *Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change during Cycles of Protest*, Center for International Studies, Cornell University.
- Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1977), *From Mobilization to Revolution* (CRSO Working Paper).
- Toche, Eduardo (2003), "Perú: una democracia sin rumbo", en *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, 11, pp. 135-144. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal11/regionandina.pdf>