

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“LA FALTA DE CAPACIDAD DEL ESTADO PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO CONGA 2012 Y ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES”

AUTOR

Miguel Arturo Prieto Pérez

ASESOR

Mg. Frank Casas Sulca

JURADO

Liliana La Rosa Huertas

Frank Casas Sulca

Sofía Vizcarra Castillo

LIMA – PERÚ

2016



INTRODUCCIÓN

El Estado peruano sigue apostando por la minería como su principal fuente de ingresos para el país; sin embargo, esta apuesta genera polarización dentro de la población. Unos a favor, especialmente los de las grandes ciudades y otros en contra, que son en su mayoría los pobladores de las zonas donde se encuentran los proyectos mineros. De igual manera, en cuanto al plano dirigente, el nivel del gobierno central apoyando la inversión por las ganancias que esto podría representar y por otro lado, los de los gobiernos locales y regionales en contra, buscando los réditos políticos de los pobladores a quienes apoya.

Este enfrentamiento denota que el Estado, pese a que ya se han presentado situaciones similares en anteriores proyectos mineros, en los cuales se han registrado muertes, heridos, detenciones, daños a la propiedad pública y privada, etc., no ha sabido implementar otra estrategia que la criminalización y represión de la protesta. Esta estrategia pretende presentar al Estado como fuerte y que utiliza la mano dura para enfrentar las protestas ciudadanas, pero la realidad es distinta. Cuando un Estado hace uso de la fuerza es porque sus instituciones, procedimientos y burocracia son débiles y no solucionan estos problemas.

Para implementar esta estrategia de criminalización y represión el Estado utiliza a sus instituciones como la policía, que en algunas oportunidades recibe la colaboración de las fuerzas armadas. Sin embargo, en el desarrollo de las operaciones policiales se ha podido comprobar que la policía hace muchos esfuerzos para cumplir con esta disposición gubernamental y en determinados casos como el de Conga, los efectivos policiales y sus recursos logísticos se mostraron limitados ante las estrategias desplegadas por los opositores al proyecto minero y por el tiempo que demandó las operaciones policiales de recuperación del orden público.

Lamentablemente, el Estado no ha utilizado otras alternativas para enfrentar este tipo de conflictos socioambientales y ha dejado que otros organismos como las organizaciones no gubernamentales (ONG), frentes de defensa, movimientos ecologistas, etc., tomen iniciativa y ganen espacio con la población donde se ubican los proyectos mineros. Se debe recordar que esta población tiene temores, dudas,

inquietudes, etc., que no son absueltos por ningún funcionario público y por el contrario son “asesorados” e “instruidos” por grupos interesados, lo que finalmente hace que adopten una posición de rechazo a la actividad extractiva, convirtiéndose en instrumentos de los dirigentes que los emplean en marchas, mítines, bloqueos, etc.

Las operaciones psicológicas son una alternativa que se debe tener en cuenta para enfrentar este tipo de coyunturas. Sus dos variantes: acción psicológica y guerra psicológica se emplean para ganar adeptos a la posición de quien las implementa. Sin embargo, es conveniente que quien realice este tipo de actividades sean profesionales con reconocida capacidad y experiencia, para garantizar los resultados. En este equipo de profesionales debe incorporarse policías que están capacitados para realizar trabajos de Inteligencia, búsqueda de líderes, acercamiento a la población, etc. Estos trabajos deben realizarse con mucha anticipación y deben tener el respaldo del más alto nivel político para obtener los resultados esperados.

El presente trabajo resulta importante debido a que la implementación de otras estrategias para enfrentar los conflictos socioambientales, dará la oportunidad a que el Estado pueda lograr los resultados que busca y que no son otra cosa que desarrollar políticas públicas en beneficio de la población. Asimismo, el no utilizar la política de criminalización y represión, representaría no tener resultados como los ya mencionados (muertes, heridos, daños, etc.) y que lo único que logran es presentarnos como un país que no es confiable e inseguro para las inversiones. Gracias a estos emprendimientos ya no se verán enfrentamientos entre los diferentes niveles del Estado y finalmente que los recursos que se utilizan para apaciguarlos, sean utilizados en otras actividades más productivas para la población.

En el Capítulo I se ha desarrollado lo relacionado a la falta de capacidad que tiene el Estado para implementar políticas públicas. Esto, de acuerdo a los especialistas, significaría ser un Estado débil y con una burocracia incapaz de asumir nuevas estrategias que reemplacen a las desarrolladas anteriormente y que han dado como resultado convertir al Estado en ente que solo actúa de una manera reactiva y no anticipándose a los hechos, pese a que ya se conoce como se vienen activando estrategias por parte de los opositores a los proyectos mineros.

En el Capítulo II se describe la forma como se gestan los conflictos socioambientales y el poco interés que lamentablemente le presta el Estado para hacerles frente oportunamente. Estos conflictos presentan fases bien definidas y registran a participantes que en determinados momentos podrían variar de posición. Para eso el Estado debe de realizar adecuadamente un trabajo previo y evitar que se llegue a la fase de crisis, debido a que es el momento más grave del conflicto. Asimismo, se menciona una línea de tiempo del conflicto Conga y como ha sido la relación de la empresa con las comunidades.

En el Capítulo III se menciona las formas como el Estado, a través de la Policía Nacional del Perú, en alguna oportunidad apoyada por las fuerzas armadas, desarrolla para controlar los conflictos socioambientales. Lamentablemente estas no han dado el resultado esperado e incluso se ha llegado al extremo de suspender la realización del proyecto, luego de registrarse muertes, heridos, daños, etc.

En el Capítulo IV se mencionan las alternativas que se pueden implementar para reemplazar la estrategia de criminalización y represión como se ha venido llevando a cabo en los últimos años. Las operaciones psicológicas podría ser un buen enfoque; sin embargo, deben ser desarrolladas por equipos integrados por profesionales con conocimientos especializados y experimentados, en los que no puede estar ausente el personal policial.

Para el desarrollo del presente trabajo se ha contado con la colaboración de diferentes especialistas con enfoque distinto, que han colaborado de una manera desinteresada en búsqueda de aportar sus conocimientos y experiencia para mejorar las formas de enfrentar los conflictos socioambientales. Sin embargo, este es solo una parte del problema y que puede servir para futuras investigaciones, en búsqueda de una solución integral a este tipo de conflictos.

CAPÍTULO I

FALTA DE CAPACIDAD DEL ESTADO PARA APLICAR UNA POLÍTICA PÚBLICA: LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

El Estado peruano tiene en la minería uno de sus principales ingresos. Pese a que en tiempos de los incas, esta no era la principal actividad económica, los españoles le dieron la connotación de generadora principal de riquezas y desde ese momento esa conceptualización no ha cambiado, por el contrario se ha incrementado. En ese escenario, desde el año 1992, el gobierno de Fujimori estableció como prioridad, vía contratos ley, que empresas internacionales puedan explotar recursos naturales minerales en el país. Una de ellas fue la empresa Newmont Mining Corporation que junto con Compañía Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional, formaron la Sociedad Minera Yanacocha que se encargaría de la explotación de la mina de Conga, que se ubica en Cajamarca.

Desde los primeros años de inversión minera, se notó que el Estado no tuvo la capacidad de imponer la decisión de darle a las empresas que se dedicaban a la explotación minera el apoyo y respaldo correspondiente, lo que hubiese dado como resultado grandes ingresos económicos para el país; por el contrario, se produjo una serie de hechos motivados por la oposición al proyecto minero, que lo único que demostró fue que no se encontró una estrategia adecuada para convencer a la población, especialmente a los que pertenecen a la región Cajamarca, habiendo optado los diferentes gobiernos: Toledo, García y Humala, por el control de la protesta mediante las fuerzas del orden, lo que originó muertos, heridos, detenciones, daños a la propiedad pública y privada, etc., teniendo como resultado la postergación indefinida de este proyecto minero, con la consiguiente muestra de falta de gobernabilidad, debilidad del Estado, falta de respeto a la autoridad, retraimiento en las inversiones, debilidad institucional, etc.

El Estado debe de evaluar entre imponer su decisión por coacción o por persuasión; no existe otra manera que la autoridad lleve a cabo sus decisiones. Para la primera opción se emplea la fuerza a través de instituciones como la policía y las fuerzas

armadas, mientras que para la segunda se utiliza a una serie de funcionarios debidamente capacitados, que en base a un trabajo previo e intenso, puedan convencer a la gente que la decisión del Estado es la mejor y por lo tanto hay que apoyarla. Se debe resaltar que antes de la implementación de la imposición se debe hacer un diagnóstico, en base al análisis de cómo se encuentra el ánimo de la población, si van a aceptar el proyecto, qué temores tienen al respecto, las dudas acerca de los beneficios que pueden obtener, etc., es decir, se debe de realizar un estudio pormenorizado de todos los factores que podrían afectar el que la empresa minera lleve a cabo la explotación del mineral (idiosincrasia, costumbres, tradiciones, valores, ingresos económicos, etc.). En ese sentido, los funcionarios del Estado, que de manera técnica se conoce como burocracia, deben cumplir al máximo la normatividad existente, especialmente lo relacionado al cuidado ambiental que es el más sensible para las comunidades, no siendo permisible con los procedimientos irregulares que algunas empresas podrían cometer.

De igual manera, se debe de realizar un trabajo directo en las mismas comunidades a cargo de personas con conocimientos técnicos pero que utilicen un lenguaje común y simple, para hacer conocer las bondades de los proyectos mineros, los beneficios que se podrían obtener, así como contrarrestar las campañas de los grupos opositores. Al respecto, el Banco de Desarrollo de América Latina indica lo siguiente:

“A los fines de proveer información, el Estado requiere capacidad no solo para generar información fidedigna, sino también para hacerla disponible de manera oportuna, entendible y por un medio accesible al público al que va dirigida. Además, la información provista puede requerir diferentes niveles de desagregación, formatos y canales de difusión, dependiendo de a quién se pretende informar”.¹

La policía también podría realizar un trabajo propio de su función y que está relacionado a identificar los grupos a favor y en contra, para que de una manera selectiva se puedan llevar acciones de operaciones psicológicas y de esta manera afianzar la posición con respecto a los que se encuentran a favor del proyecto, y combatir y revertir las posiciones de los grupos opositores, en busca de tener “aliados” y elementos de apoyo al momento de realizar las operaciones de mantenimiento del orden público, de llegar el caso.

¹ CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá. Colombia. 2015.

Sin embargo, la institucionalidad que existe en el país hace que el Estado, la mayoría de la sociedad, las organizaciones, etc., actúen, pidan y permitan la actuación del Estado de una manera coactiva; es decir, desde el punto de vista del empleo de la fuerza. En el inconsciente de nuestro país prima la idea que el Estado debe imponer su voluntad cueste lo que cueste; no tiene por qué dialogar ni hace concesiones de ninguna índole, toda vez que eso es síntoma de debilidad. Esta situación se debe entender debido a que gran parte de nuestra vida republicana, e incluso desde mucho antes, porque hemos sido gobernados en su gran mayoría por dirigentes autoritarios, caudillos o gobiernos militares que utilizaron esta forma de acción para imponer sus decisiones.²

Generalmente se tiene la idea que mientras más fuerza utilice el Estado en la solución de problemas sociales, más fuerte se le percibirá por parte de la ciudadanía, pero sucede todo lo contrario: un Estado se demuestra más débil en tanto más fuerza utilice. Y esta contradicción lo único que deja claro es que un Estado recurre a la fuerza cuando no tiene una institucionalidad fuerte y reconocida, los procedimientos que tiene no le permiten solucionar las necesidades de la población, su burocracia no está capacitada lo suficientemente, etc. El uso de la fuerza debería implicar que se han agotado todos los medios anteriores y que no se han satisfecho las expectativas; sin embargo, en nuestro país es el medio más rápido y preferido para solucionar situaciones que podrían devenir en conflictos. Al respecto, Eduardo Dargent Bocanegra sostiene:

“La referencia a la legitimidad implica que la autoridad estatal no puede estar basada únicamente en la fuerza, la amenaza o el castigo (Paredes, 2012:22-23). Al Estado le será más eficiente desarrollar incentivos para lograr la obediencia voluntaria de sus ciudadanos, así como cultivar entre ellos la creencia de que autoridad es legítima (Rueschemeyer, 2009: 25 citado por Paredes, 2012:23). Lograr esa legitimidad requiere que un Estado sea fuerte”.³

² Fabián REPETTO. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá 28 al 31 OCT03.

³ Eduardo DARGENT BOCANEGRA. El Estado en el Perú. Una agenda de investigación. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima Perú. 2012.

No se debe dejar de mencionar que el año 2000 el país salía de una dictadura de diez años que se desarrolló durante el gobierno de Fujimori y en ese período los niveles de protesta eran bajos, debido a la “mano fuerte” que imperó en ese régimen y que “impidió” que las protestas sociales se manifestaran en el país, lo que dio lugar a una aparente calma. A partir de ese año se instauraron gobiernos democráticos y que han tenido mayor flexibilidad para soportar las protestas sociales, lo que ha dado pie a que las organizaciones sociales, principalmente, aprovechen esta oportunidad política⁴ y hagan sentir su posición frente a determinados temas de interés, siendo uno de estos la ecología y protección del medio ambiente.

Se debe entender a la capacidad estatal como aquella acción que realiza el Poder Ejecutivo, toda vez que es el nivel de gobierno que por antonomasia debe dirigir los destinos del país, para implementar políticas en favor de la comunidad; pero ello no implica que no se deban hacer las coordinaciones con los otros niveles de gobierno (regional y local) a efectos de conseguir mejores resultados sobre lo que se pretende realizar. Esas coordinaciones necesariamente deben darse en el marco del cabildeo (negociaciones, concesiones, etc.), buscando obtener el resultado esperado. Sin duda que los beneficiados deben ser todos, en este caso los pobladores de las zonas donde se lleven a cabo este tipo de proyectos mineros. Sobre el particular Fabián Repetto sostiene:

“Respecto a dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal, sobresalen al menos cinco grandes ámbitos (con sus correspondientes desagregaciones a niveles de áreas, políticas y programas), en los cuales se pone en juego dicha capacidad, y que permite entender por qué la misma no es algo que pueda limitarse a aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal, tal como se ha utilizado el concepto en diversas ocasiones: a) el mantenimiento del orden y la ley; b) el orden político-institucional; c) la gestión de la economía; d) el sistema de protección social; y e) el posicionamiento del país en cuestión dentro del sistema político y económico internacional...”⁵

Si bien el caso que vamos a analizar se refiere a Conga en Cajamarca, ha existido y existe en el país un conjunto de proyectos mineros que se han visto afectados y

⁴ Moisés ARCE. La extracción de recursos naturales y la protesta social en Perú. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. 2015. Lima. Perú.

⁵ Fabián REPETTO. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2004. Nueva York. EEUU

suspendidos por la acción de los “ecologistas” antimineros y en los que lamentablemente el Estado ha actuado de similar manera, con la misma reacción: la criminalización de la protesta. Esto no ha contribuido a generar un clima apropiado de entendimiento y por el contrario ha polarizado a la población: los de la región Cajamarca, directamente relacionada con el proyecto, en su gran mayoría opuesta a la realización de la explotación de la mina; mientras tanto, el resto de la población a nivel nacional a favor del proyecto minero.

Pero esta situación no ha quedado ahí; como una muestra más de la gravedad que entraña este tipo de situaciones, se ha producido un enfrentamiento entre diferentes niveles del Estado: el local y regional frente al nacional. Es decir, el gobierno nacional a favor de la explotación minera, por los réditos económicos que esto significa para el erario nacional y los otros dos niveles de gobierno en contra del proyecto, buscando obtener beneficios políticos, lo que a la postre significa enfrentar al Estado contra el mismo Estado, lo que debilita aún más la gobernabilidad y la institucionalidad del país. Muchas de las medidas de protesta han sido promovidas por el Gobierno Regional de Cajamarca y los gobiernos locales, cuyos alcaldes han sido identificados como los principales organizadores de marchas, mítines, ollas comunes, etc.

Como respuesta, el Poder Ejecutivo adoptó una decisión radical, nunca antes adoptada: “congelar” las cuentas de los gobiernos regionales y locales a fin de evitar que los recursos públicos sean utilizados en la realización de las protestas sociales durante los conflictos socioambientales. Esta situación, en lugar de ser un freno para las acciones violentistas, sirvió como pretexto para que los organizadores opositores justifiquen sus reclamos, basados en las acciones del propio Poder Ejecutivo, que si bien impidió que se emplee inadecuadamente los recursos públicos, también perjudicó al mismo poblador común y corriente, al no permitir que se realicen proyectos u obras en sus jurisdicciones, retrasando su ejecución, por lo que continuaron en sus reclamos de una manera más violenta.

El que los conflictos socioambientales se hayan iniciado y tenido un crecimiento violento, demuestra también que ha existido una falta de liderazgo de los gobiernos, que no han sabido tender los puentes necesarios para iniciar conversaciones mucho antes que sucedan las protestas, pese a los antecedentes que se registraban en situaciones similares anteriores. Al no tener los pobladores la forma de encaminar sus

inquietudes o temores, debido a que el sistema de partidos políticos se encuentra deslegitimado, los reclamos fueron asumidos por otras organizaciones que no necesariamente tuvieron las mejores intenciones de solucionar esos problemas, sino que los utilizaron como “trampolín” de futuros proyectos políticos locales o regionales; para lo cual emplearon el tema ecológico, que es uno de los más sensibles, y que tiene repercusión nacional e internacional.

Las protestas en los conflictos socioambientales por la extracción de los recursos mineros, se han convertido desde el año 2000 en las que han tenido mayor connotación y duración en estos últimos años, habiendo participado una serie de actores: la comunidad, la empresa, el Estado (a través de sus diferentes instituciones), organizaciones no gubernamentales (ONG), la Iglesia, los medios de comunicación, etc. Entre los actores oficiales o que pertenecen al Estado existe una confusión o superposición de roles, lo que en lugar de favorecer a la solución del conflicto lo agudiza y da pie a los actores que tienen la percepción de ser perjudicados a continuar o radicalizar sus acciones de protesta porque se sienten burlados.⁶ Esto lamentablemente se sigue dando pese al paso de los años y sin que el Estado cambie de posición.

Los organismos que normalmente deberían encausar las protestas o los encargados de hacer conocer sus necesidades mediante sus representantes ante los poderes públicos son los denominados partidos políticos; sin embargo, el sistema de partidos políticos y los partidos políticos tradicionales en el Perú y en el resto de Sudamérica se encuentra totalmente desprestigiado y no encarna bajo ningún punto de vista el medio apropiado para ser utilizado por las masas para hacer llegar sus protestas a los niveles de gobierno y se puedan tomar decisiones a favor de sus intereses. Ante este vacío y debilidad institucional de los partidos políticos, surgen nuevos estamentos como son los movimientos regionales, locales y también los diferentes grupos a los que se denomina nuevos movimientos: feminismo, ecologismo, indigenismo, etc., que de una u otra manera vienen copando estos espacios y han asumido una representación que les ha dado cierta representatividad.

⁶ Romeo GROMPONE y Martín TANAKA. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual. Lima 2009. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Como una muestra de que el Estado sigue apostando como una política por la explotación de los recursos mineros como una forma de sostener sus ingresos, citaremos al cuarto objetivo estratégico nacional del Plan Bicentenario⁷

“4-Un crecimiento económico basado en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- Que garantice que las actividades extractivas se realicen en las mejores condiciones ambientales que posibilite la tecnología moderna.
- Que priorice la recuperación de la calidad ambiental de las ciudades.
- Que proteja la biodiversidad y asegure un manejo cuidadoso de los recursos naturales, combinando medidas de protección con medidas selectivas de promoción de actividades económicas rentables, sostenibles y de alto valor agregado.”

Esto quiere decir, que de no cambiar con la estrategia que viene empleando el Estado de enfrentar estos conflictos socioambientales, se seguirán produciendo muertes, heridos, daños a la propiedad pública y privada, pérdida del principio de autoridad, deterioro de la gobernabilidad, debilidad institucional, etc., y sobre todo, no se contará con los recursos económicos suficientes para atender los requerimientos de la población más necesitada, debido a que los proyectos mineros continuarán sin ser explotados, pese a que son los principales bienes generadores de ingresos económicos para el país.

⁷ Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021. Resumen Ejecutivo. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. Noviembre del 2010.

CAPÍTULO II:

DIAGNÓSTICO DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES: UNA FORMA DE Oponerse A LA INVERSIÓN MINERA

La minería es la actividad económica que a lo largo del tiempo ha generado importantes ingresos para el país⁸. Con estos ingresos, desde el año 1990, el Estado ha podido implementar una serie de mejoras para población, especialmente en educación, salud, infraestructura y sobre todo los programas sociales. Sin embargo, existe una polarización en cuanto a la posición de la ciudadanía respecto de la minería: unos que están de acuerdo y otros que no. Los que tienen una posición contraria a la minería, sostienen su posición en que los únicos beneficiados son los grandes inversionistas, nacionales y extranjeros, mientras que los perjudicados son las comunidades donde se desarrollan los proyectos mineros, debido a que se genera contaminación en el medio ambiente donde viven y desarrollan sus actividades diarias. Esta situación también se replica en los territorios en donde se ubican los proyectos mineros y existe una preminencia de la posición en contra de la minería, pero también se pueden ubicar a otros sectores que si la apoyan, aunque en una menor cantidad. Al respecto Alejandro Diez Hurtado (2007) sostiene:

“Y es que la presencia de empresas extractivas en el país es importante y ambigua al mismo tiempo. Por un lado, puede generar una serie de impactos positivos en la región, principalmente por la articulación de algunas cadenas proveedoras de servicios así como por pequeñas acciones de promoción del desarrollo en poblaciones vecinas a la zona de explotación, sobre todo porque puede llegar a ser una importante fuente de recursos para los gobiernos locales, en concepto de canon minero. Pero, por otro, su presencia es conflictiva debido a las indefiniciones que caracterizan el desarrollo de los

⁸ Defensoría del Pueblo. Minería, desarrollo sostenible, y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo. Documento de trabajo. 2005. Lima. Perú.

grandes proyectos mineros en el país, entre las que podemos señalar: 1) problemas estructurales de asignación de beneficios de la minería y su reparto entre el Estado y las poblaciones locales (existiendo un sensible hiato entre los beneficios concedidos por la legislación y las expectativas de la población); 2) ausencia de una política o reglas claras sobre los derechos y compensación a las poblaciones afectadas de alguna manera por actividades mineras en sus territorios; 3) problemas por inexistencia de mediación y credibilidad de actores mediadores; 4) carencia de un rol regulador y mediador del Estado; 5) desarrollo progresivo de una conciencia de defensa y derechos ambientales y de una conciencia ambiental que no se corresponde con los parámetros estipulados por la legislación y el control estatal vigentes; 6) actitudes contrarias a la inversión extranjera y a las industrias extractivas, por razones ideológicas, partidarias o simplemente como expresión de imaginarios y proyectos de futuro que no incluyen actividades extractivas; 7) diferencias culturales de comprensión mutua (particularmente entre empresas y pobladores rurales, así como con algunos sectores populares urbanos), y 8) agendas políticas e intereses políticos partidarios y personales. (Cf. Balbín y López 2002; Pasco-Font y otros 2003; Barrantes 2006)⁹

Las protestas sociales contra las actividades extractivas se han ido presentando desde el término del gobierno de Alberto Fujimori y el regreso del país a la vida democrática. Este tipo de manifestaciones carecen de ideología, tienen el respaldo de los movimientos ambientalistas y suelen tornarse violentas; en algunas oportunidades se ha atentado contra los derechos y la integridad física de las personas, así como la propiedad pública y privada, como una forma de hacerse conocer ante la opinión pública y presionar al poder para obtener beneficios. En estas manifestaciones se han presentado desde toma de locales, bloqueo de carreteras, toma de rehenes, etc.; lamentablemente, la muerte de personas en ellas no ha estado ausente. Sobre el particular la Defensoría del Pueblo (2005) sostiene:

“...el conflicto social puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social. Actualmente, el principal tipo de conflicto social que afronta nuestro país es el socioambiental. En este tipo de conflicto, los actores se enfrentan por el uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, o debido a problemas de contaminación.”¹⁰

⁹ Díez Hurtado, Alejandro. Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago de Chile. Editorial José Bengoa. Pág. 432-443.

¹⁰ Defensoría del Pueblo (2005). Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo, conflictos sociales y políticos. Lima: Defensoría del Pueblo.

CUADRO No. 1.
NÚMERO DE MUERTOS QUE SE HAN REGISTRADO EN EL PERÚ DESDE EL
2001 HASTA MAYO DEL 2015 CON MOTIVO DE CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES

	CIVILES	FF.OO.	TOTAL
A. TOLEDO (2001-2006)	17	-	17
A. GARCÍA (2006-2011)	153	40	193
O. HUMALA (2011-2015)	59	01	60
TOTAL	229	41	270

Elaboración propia

Fuente: Defensoría del Pueblo, CCNDDHH y otras.

Los conflictos socioambientales han mantenido prevalencia sobre otro tipo de conflictos sociales¹¹, esto se debe a que existe un gran número de proyectos de extracción de recursos naturales en todo el país; y que si bien no se han pronunciado con niveles de violencia, en cualquier momento podrían explotar si no son debidamente tratados o negociados por los diferentes actores que participan en ellos, que pueden ser: primarios (directamente relacionados), secundarios (que tienen una participación poco más distante) y terciarios (que se desenvuelven como observadores), sin embargo, estos últimos en algún momento pueden cambiar su ubicación, de acuerdo a sus intereses y ocupar alguna posición que inicialmente no tenían.

Cuadro No. 2

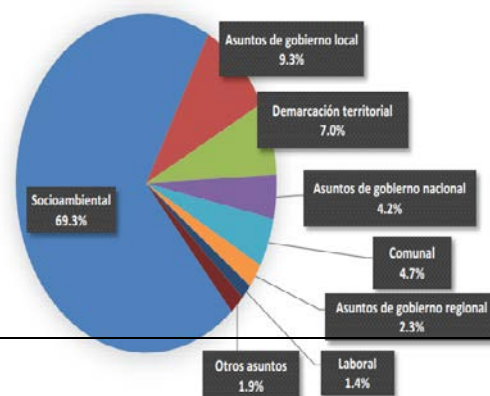
PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES, SEGÚN TIPO, NOVIEMBRE 2015
 (Número de casos)

Tipo	N.º casos	%
TOTAL	215	100.0%
Socioambiental	149	69.3%
Asuntos de gobierno local	20	9.3%
Demarcación territorial	15	7.0%
Comunal	10	4.7%
Asuntos de gobierno nacional	9	4.2%
Asuntos de gobierno regional	5	2.3%
Otros asuntos	4	1.9%
Laboral	3	1.4%
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%
Electoral	-	0.0%

¹¹ Defi
de

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES SEGÚN TIPO, NOVIEMBRE 2015
 (Distribución porcentual)



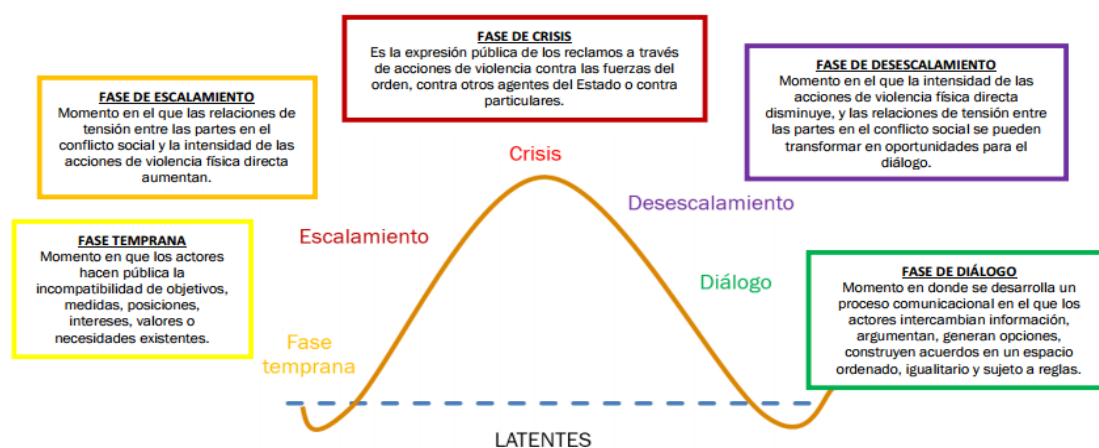
Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/> (consulta realizada el 01 de diciembre del 2015)

En determinadas circunstancias, los conflictos sociales adquieren ribetes de gravedad y se prolongan en el tiempo y espacio, afectando el nivel de gobernabilidad del país y las inversiones, en perjuicio del desarrollo del país. De igual manera, se debe destacar que inicialmente estos conflictos socioambientales buscaban hacer frente y resistir al proyecto minero; sin embargo, últimamente cuestionaban las políticas de concesiones, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana, falta de fiscalización, precariedad de gestión ambiental, entre otros,¹² lo que demuestra un cambio y maduración en cuanto a la estrategia que se desarrolla para hacer frente a los proyectos mineros y que se basa en una posición más técnica e informada.

Al igual que el resto de los conflictos sociales, los socioambientales presentan etapas bien marcadas en lo que se refiere a su conceptualización: activo, latente y resuelto; sin embargo, pueden cambiar rápidamente de acuerdo a como se vayan presentando las condiciones y si ha existido una adecuada forma de afrontarlos. En este escalonamiento juega un papel importante la toma de decisiones oportuna por parte de los actores involucrados; si no se hace ninguna acción y se deja pasar es posible que un hecho que se pudo solucionar en un momento dado crezca como una bola de nieve y se convierta en inmanejable en un futuro inmediato, lo que podría llevar a ser el detonante de una fase de crisis.

Cuadro No. 3
FASE DE LOS CONFLICTOS SOCIALES¹³



12 CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando (Coordinador). La protesta social en América Latina. Cuaderno de prospectiva política 1. Buenos Aires 2012. Grupo editorial Siglo XXI.

13 Ibidem 2.

Sobre las características de los territorios donde se produce la explotación de los recursos naturales y en los que posteriormente se desarrollan los conflictos socioambientales, podemos mencionar que son zonas pobres o en extrema pobreza, alejadas de las ciudades, sus pobladores se dedican a actividades de agricultura, ganadería y pesca extensivas (poco tecnificadas), el Estado está ausente y se carece de los servicios básicos indispensables como salud, vivienda y educación para atender a la población. En ese contexto, cuando el proyecto de extracción se encuentra en peligro de no realizarse por el rechazo de la población y por lo tanto de no generar ingresos para el país, aparece el Estado con la finalidad de “apoyar” a la empresa y brindarle su respaldo. Ese respaldo se manifiesta en que las instituciones que se deberían encargar de regular el funcionamiento de las empresas actúan como si fueran sus intermediarios y no generan confianza en la población; por el contrario, se considera que el Estado actúa de una manera parcializada.

¿Cómo fue la reacción del Estado en este tipo de conflictos sociales? Durante el gobierno de Alberto Fujimori las protestas sociales tendieron a ser muy relativas o débiles, debido a que los partidos políticos y las organizaciones sociales se encontraban desorganizadas, y el gobierno implantó una serie de medidas que criminalizaron las manifestaciones populares, habiendo emitido un conjunto de dispositivos legales que no dieron la oportunidad a las organizaciones a pronunciarse. Sin embargo, a partir del año 2000, con la llegada de los nuevos gobiernos democráticos los actores sociales también cambiaron su forma de acción y utilizaron a las protestas sociales como una forma de presionar al gobierno para la adopción de decisiones a favor de sus intereses. Los gobiernos de Toledo, García y Humala, replicaron la misma estrategia que implementó Fujimori y no actuaron preventivamente, sino que su actuación fue reactiva y consideraron que se debía reprimir violentamente las protestas sociales.

En el aspecto legal, el Estado ha dictado una serie de normas que en la práctica no sirven para articular a las diferentes instituciones del Estado y crean una confusión al momento de intervenir, con funciones superpuestas y repetidas, lo cual termina contribuyendo a que el conflicto se agudice y se genere la sensación de ingobernabilidad y debilidad en el Estado, que se manifiesta en los tres niveles de gobierno. Incluso se ha podido observar que debido a “presiones” sociales, las autoridades regionales, provinciales y distritales se enfrentan al gobierno nacional y

para no perder vigencia política en sus territorios, apoyan la oposición a los proyectos mineros.¹⁴ De igual manera, el Estado pretende solucionar el conflicto haciendo una interpretación y análisis técnico, sin tomar en cuenta la diferente cosmovisión que tienen las comunidades acerca del uso de sus tierras, lo que hace que la población no confíe en el Estado y por el contrario tome como una provocación el llamado que se hace para deponer sus medidas de fuerza y convocatoria a reuniones.

Otra de las peculiaridades que se presentan en los conflictos socioambientales es que en apoyo de las comunidades surgen otros grupos u organizaciones que “respaldan” las acciones que se realizan en este escenario. Estos actores en teoría deberían ser “terceros” (tener posición de observadores), pero en la práctica tienen una participación activa sobre todo en los actos previos a las acciones de fuerza y durante las negociaciones con las autoridades; responden a una estrategia cuidadosamente diseñada y que funciona al amparo de las legítimas preocupaciones de las poblaciones que sienten que la actividad minera va a afectar sus vidas. Estas son conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que de un tiempo a esta parte se han convertido en los “reivindicadores” de las poblaciones y con el pretexto de la protección al medio ambiente, con el que la mayoría del país está de acuerdo, se convierten en los líderes informales de los conflictos y sus “recomendaciones” u “opiniones” son adoptadas por la comunidad, con la seguridad que estas van a tener resultado por haber sido preparadas adecuadamente.

Por su parte, las empresas, que no gozan de la simpatía de las comunidades debido a antecedentes que registran, inicialmente adoptan una posición de confianza en que el Estado es el único con el que deben de conversar y el que finalmente les va a solucionar el problema; ignoran a las comunidades, les ofrecen puestos de trabajo y mejorar las condiciones de vida de la población; su finalidad es obtener el mayor lucro posible y por lo tanto no van a dudar en realizar cualquier acción clientelista para mejorar las condiciones con la población en donde se va a desarrollar el proyecto de extracción de recursos. Tienen un buen respaldo jurídico y técnico, cuyos especialistas en algunas oportunidades han participado en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). En otras palabras, se encuentran en una posición de superioridad frente a las comunidades.

¹⁴ PUCP. Centro de análisis y resolución de conflictos PUCP. Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos. Año 1. No. 1. Setiembre del 2007.

El caso que vamos a desarrollar se refiere al conflicto socioambiental que se ha presentado con motivo de la explotación de la minera Yanacocha en Cajamarca. En esta región del país se tenía la expectativa de invertir aproximadamente \$ 4,000 millones y obtener importantes ingresos para el país, producto de la explotación de oro y cobre. El temor de las comunidades radicaba en que se iba a secar el “colchón acuífero” así como la contaminación del agua que iba a ser empleada por la población de Cajamarca. Desde el inicio de sus actividades registró una serie de problemas con las comunidades y esto ha significado el ganarse la antipatía de la población.

Cuadro No. 4

Denuncias contra la empresa Yanacocha¹⁵

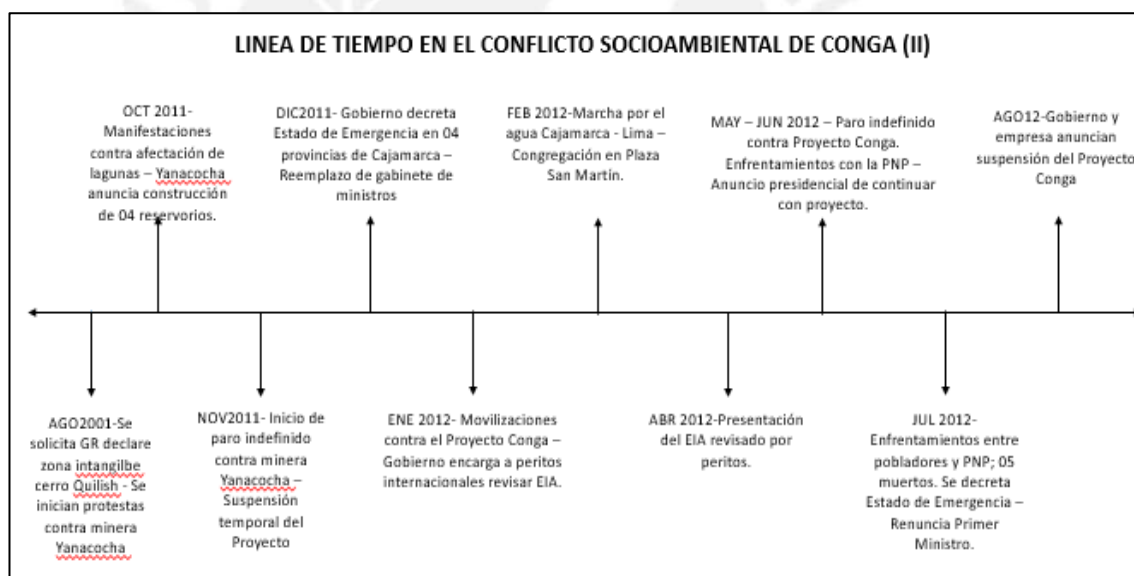
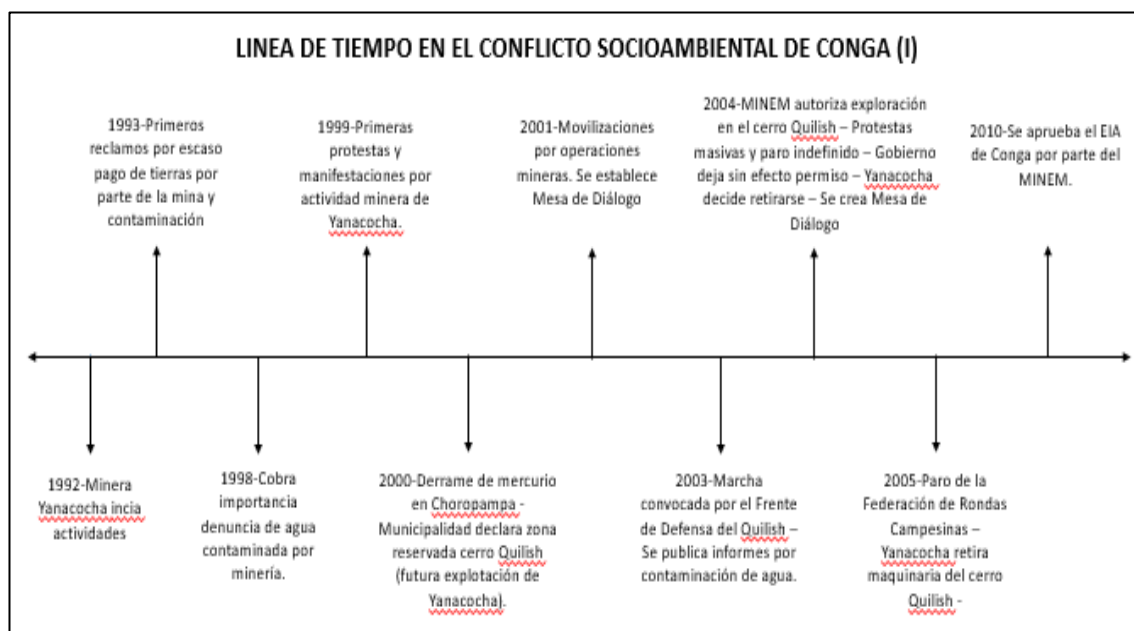
Fecha	Suceso	Lugar	Resultado
Nov. 1993	Derrame de sustancias químicas en campos de exploración	Quilish	Alopecia de ovejas. Dolores estomacales entre la población.
Set. 1998	Se detectan altas concentraciones de metales pesados en aguas que abastecen planta El Milagro	Quebrada Encajón	Población de Cajamarca en riesgo.
Dic. 1998	Relaves mineros de Sipán sobre río Llapino	San Pablo, San Miguel	Muerte de peces en 20 km del río Llapino
Dic. 1998	Derrame de nitrato de amoníaco en accidente de transporte	Tembladera a Chilete	Muerte de peces en río Jequetepeque
Ene. 2000	Relaves de Yanacocha con arsénico	Granja Porcón hasta Gallito Ciego	Muerte de peces en 180 km de la cuenca del Jequetepeque
Ene. 2000	Relaves de Yanacocha	Cuenca del río Llaucano	Muerte de truchas en el río Llaucano
Jun. 2000	Derrame de mercurio	Chotén, San Juan, Choropampa, Magdalena	Intoxicación de más de 1200 personas
Ago. 2000	Mercurio en viviendas y colegios de la ciudad de Cajamarca	Jr. Ayacucho y CE Rafael Loayza	Intoxicación de aprox. 40 personas
Ene. 2001	Relaves de Yanacocha	Cuenca del río Llaucano	Muerte de 10 000 truchas en piscigranja El Ahijadero y el río Llaucano
Ene. – Mar. 2001	Dos derrames de petróleo e hidrolina en la cuenca del río Jequetepeque	Río Jequetepeque	Paralización de actividad pesquera. Intoxicación de pobladores.
Mar. 2001	Presencia de metales pesados en Río Grande y pH ácido en aguas que abastecen a Cajamarca	Puruay	Muerte de truchas de Río Grande y piscigranja de la Posada de Puruay
Ago. 2001	Fuerte acidez de aguas	Piscigranja de Granja Porcón	Muerte de truchas

Fuente: Tanaka y Meléndez (2009).

Seguidamente se presenta una línea de tiempo relacionada al conflicto socioambiental de Conga¹⁶

¹⁵ Tanaka, Martín y Carlos Meléndez (2009). «Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva». En De Echave, José, Alejandro Diez, Lubwig Huber, Bruno Revesz, Javier Ricard Lanata y Martín Tanaka (2009). Minería y conflicto social. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

¹⁶ Anthony BEBBINGTON. Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. IEP-CEPES. 2007 – Lima y http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Mas%20alla%20del%20Conga_WEB_low.pdf



Elaboración propia

Ante este escenario, el gobierno destacó una gran cantidad de personal policial, autorizó la participación de personal de las Fuerzas Armadas sin declarar Estado de emergencia, declaró el Estado de emergencia en dos oportunidades, realizó demostración de fuerza, pero el proyecto minero fue suspendido. ¿Por qué a pesar de contar con los recursos humanos y materiales como para imponer la decisión del Estado de realizar este proyecto minero no se pudo concretar y por el contrario el Estado se mostró débil?

CAPÍTULO III

ESTRATEGIA UTILIZADA POR EL ESTADO PARA ENFRENTAR LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Ante el desborde popular que se venía manifestando con motivo de las acciones de fuerza por parte de la población de Cajamarca que se oponía al proyecto Conga, el Estado hizo uso de las atribuciones que le faculta la Ley y ordenó el empleo de la Policía Nacional del Perú (PNP), que es la institución que de acuerdo al Art. 166 de la Constitución se encarga de "...garantizar, mantener y restablecer el orden interno..." en el país; el comando PNP implementó una serie de acciones operativas que enseguida pasamos a detallar:

DESPLAZAMIENTO DE EFECTIVOS Y DEMOSTRACIÓN DE FUERZA. En Cajamarca, como en otros lugares del país, la Unidad de Control de Disturbios PNP es la que se encarga garantizar, mantener y restablecer el orden interno y orden público, cuando las unidades policiales básicas (comisarías) han sido rebasadas en su capacidad (por el número de manifestantes o la violencia de las acciones que realiza la turba) y los efectivos del servicio policial básico no pueden controlar la manifestación. Con motivo del conflicto Conga se dieron estas circunstancias debido a la gran cantidad de manifestantes que se congregaron en las acciones de reclamo, los cuales realizaron: toma de carreteras, bloqueo de vías, daños a la propiedad pública y privada, toma de rehenes, etc.

Sin embargo, la capacidad de la Unidad de Control de Disturbios de la región PNP Cajamarca también fue superada por los manifestantes y el comando policial tuvo que convocar a policías de otras unidades policiales de la misma región; como se entiende estos policías desempeñaban otras funciones: Tránsito, Turismo, Participación Ciudadana, Investigación Criminal, Servicios Estratégicos, entre otras, pero servían para engrosar el número de efectivos policiales y poder actuar en los diferentes frentes que estratégicamente habían sido desplegados por los activistas antimineros. De igual manera, fueron utilizados como fuerzas de reserva para cualquier eventualidad que se pudiera presentar y en las que se requería presencia policial.

Pese a estas disposiciones, las acciones de fuerza de los grupos opositores al proyecto Conga se fueron intensificando y los efectivos de la policía de Cajamarca no se daban abasto para enfrentar esta situación. Ante esta coyuntura, en que el conflicto adquiriría ribetes de mayor gravedad y se prolongaba en el tiempo y espacio, el comando policial ordenó la intervención de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales de la PNP (DIROES), que si bien en un inicio fue creada para la lucha contra las huestes narcoterroristas, en la actualidad también tiene dentro de sus funciones el mantenimiento y restablecimiento del orden interno y público a nivel nacional, cuando las circunstancias así lo requieran. Este personal recibe capacitación y preparación en control de manifestaciones a gran escala, lo cual está íntimamente relacionada al dominio de territorios rurales, que es el principal lugar donde se dieron las acciones sociales violentas con motivo del conflicto social en Cajamarca.

Con relación a esta unidad especializada de la PNP, se debe indicar que tiene un uniforme característico tipo “camuflado”, que es muy similar a los que utiliza la fuerza armada, lo que le da una connotación de enfrentamiento bélico con el enemigo en la realidad en que la que se desenvuelve. Esto podría tener dos lecturas: la primera a favor del control del orden público, ya que la población tiene temor a durante la realización de las acciones de protesta, los policías puedan usar su armamento y sufrir algún daño, por tal motivo algunos desisten de asistir; la segunda, en contra de la función de policía, puesto que la población ve a la institución como su enemiga y desconfía de todas sus acciones, lo que no abona en generar un clima propicio para recibir el apoyo popular; por el contrario, todo su accionar recibe críticas y se le responsabiliza por los excesos que pudiesen cometerse en el control del orden público.

Sin embargo, una de las medidas que más destacó es que debido a la estrategia de los organizadores de las acciones y la gravedad de estas en el conflicto socioambiental Conga, el comando PNP se vio en la imperiosa necesidad de disponer de más elementos policiales, por lo que se tuvo que destacar a policías de otras zonas del país, con el consiguiente refuerzo a la región Cajamarca de dos mil efectivos más, los mismos que fueron destinados desde Lima, Ancash, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes. Este destaque de efectivos policiales se mantuvo por un tiempo prolongado de hasta tres meses

Lo que se buscó con estas medidas fue: por un lado, dar el mensaje a los activistas y la población de Cajamarca de que si era necesario se iba a contar con la cantidad suficiente de policías para contrarrestar las acciones con motivo del conflicto socioambiental de Conga; asimismo, disponer de reservas policiales para afrontar eventualidades que se podían presentar, considerando que la dinámica de este conflicto era cambiante día a día.

CONTROL DE MULTITUDES. Previamente existió un proceso de planificación del cual se llegó a determinar que esta forma de intervención solo se diera cuando se necesite el uso de la fuerza, se hubiesen agotado los medios de persuasión y si fuera el caso en la fase de crisis. Para este tipo de servicios y considerando que había muchos frentes que atender, el comando policial decidió conformar sub unidades operativas en Celendín, Hualgayoc, Contumazá y Cajamarca para enfrentar las manifestaciones, tanto en el área urbana como en el área rural. Para dar cumplimiento a esta misión se formularon una serie de planes operativos en los que se consideraron las escuadras de control de multitudes. La suma de escuadras, de acuerdo al manual correspondiente¹⁷, se convirtió en secciones en las que había policías que vestían cascos antimotines, usaban escudos, chalecos, tenían escopetas lanza perdigones y lanza gas; asimismo, se contaba con efectivos que portaban armamento de fuego de largo alcance, para reprimir a los manifestantes e intrusos que también usaban este tipo de armas de fuego. Sobre el particular el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú (2006), sostienen:

“En la intervención para controlar a la multitud y reestablecer el orden público, no podrá utilizarse armas de fuego, salvo cuando exista una amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra los efectivos policiales u otros ciudadanos, y cuando resulten ineficaces otros medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Para ello, debe darse una clara advertencia de la intención de utilizar el arma de fuego. En ningún caso es legal disparar indiscriminadamente contra la multitud”

No se puede dejar de mencionar que en el grupo de las organizaciones que se oponían al proyecto, existió gente que ha purgado pena por el delito de terrorismo, ex

¹⁷ Policía Nacional del Perú. “Manual de procedimientos para las operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público”. 2012. Lima. Perú

reservistas, miembros de las rondas campesinas, entre otras, que tenían ventaja sobre la policía: conocían el terreno, desplegaban tácticas militares para enfrentar a la policía, usaban a ancianos, mujeres y niños, y sobre todo se mimetizaban dentro de la población, lo que limitaba y dificultaba la intervención policial, por lo que no se podía hacer uso indiscriminado de la fuerza, lo que a la larga facilitó para que se cometieran actos violentos y agresivos en clara actitud provocadora a la policía. Por supuesto, esto ameritó que la policía utilice todas las armas legales que le faculta la Ley para el control de las turbas e hizo uso de las granadas con agentes químicos (bombas irritantes o lacrimógenas), escopetas de caza con perdigones de goma, varas y escudos.

Los manifestantes en reiteradas oportunidades atacaron a las fuerzas de la PNP con hondas y piedras, resultando heridos varios policías. La intención encubierta de los autores de los hechos vandálicos era que se produzcan muertos dentro de las revueltas, con la finalidad de hacerse las víctimas ante la opinión pública nacional e internacional y por otro lado acusar al gobierno de hacer un uso excesivo de la fuerza; de esta manera obtenían mayor respaldo a su posición y debilitaban la moral de las fuerzas de policía. Lamentablemente en este conflicto socioambiental se produjo la muerte cinco ciudadanos en circunstancias que se encuentran en investigación. Por supuesto que los organizadores de los disturbios atribuyeron estas muertes a la policía y ganaron mayor simpatía para su posición opositora.

Para controlar los disturbios que se ocasionaban por parte de las turbas (que obligó a la población en reiteradas oportunidades a cerrar negocios y locales), la policía tuvo que emplear las técnicas y formaciones que se estipulan en el Manual para el Control del Orden Público¹⁸; sin embargo, ante la superioridad de fuerzas de la multitud y debido a que no se utilizó vehículos especializados (motobombas, vehículos de contención y tanquetas policiales), estas formaciones se distorsionaron y en determinados momentos los policías que se habían alejado para contener a los manifestantes, tuvieron que usar la fuerza para no ser “capturados”, lo que habría llevado a que se produzca más desgracias y muertes por parte de los agentes del orden. Para dar una idea del uso de agentes químicos que tuvo que emplear la policía para el control de los disturbios, toda la dotación que se había asignado a Cajamarca para un período normal y lo entregado a la DINOES para cumplir con esta misión se

¹⁸ Ibidem 8.

agotó¹⁹, por lo que tuvo que adquirirse un nuevo lote de agentes químicos y destinarlos nuevamente a la zona de operaciones.

De igual manera, por los enfrentamientos que se suscitaron, resultaron heridos más de 500 efectivos policiales, algunos revestían gravedad y tuvieron que ser evacuados a Lima, Chiclayo o Trujillo; asimismo, se destruyeron cascos antimotines y escudos, por los objetos contundentes que lanzaban contra las formaciones policiales. Se produjo la detención de un gran número de manifestantes, los cuales fueron derivados a las comisarías correspondientes y se les formuló el atestado correspondiente; sin embargo, por decisión del Ministerio Público y con la finalidad de no acrecentar los niveles de violencia, se optó por dejarlos en libertad²⁰.

DESPLAZAMIENTO DE GRUPOS OPERATIVOS DE INTELIGENCIA. Conforme se presentaba el avance en el nivel de escalamiento de las acciones de protesta y con la finalidad de apoyar las labores operativas de las fuerzas de policía, el Ministerio del Interior y el comando institucional dispusieron que personal de la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN) y de la Dirección de Inteligencia de la PNP (DIRIN), se trasladaran a Cajamarca para la orientación del esfuerzo de búsqueda, búsqueda, procesamiento en Inteligencia y difusión de la Inteligencia a los comandos operativos para la mejor toma de decisión. Este personal fue enviado para repotenciar el servicio de Inteligencia de Cajamarca que en realidad es muy limitado y con mayor razón en las circunstancias en que los opositores al proyecto Conga abrieron varios frentes para debilitar el accionar de la policía.

El personal de Inteligencia fue distribuido de acuerdo a la necesidad de obtención de información y se formaron cuatro grupos: Celendín, Hualgayoc, Contumazá y Cajamarca, que estuvieron al mando de oficiales e integrado por personal de suboficiales operativos, los cuales contaban con los medios suficientes para el cumplimiento de su misión, que era: proporcionar información sobre la conformación de los manifestantes, líderes que los dirigían, grupos que los conformaban, nivel de violencia que podían alcanzar, las armas con las que contaban, desplazamientos que iban a tener, nivel de convocatoria que tenían en la población, estrategias que podían implementar, contactos que tenían en las organizaciones de base, apoyo que podían

¹⁹ Entrevista con personal de la Dirección de Logística de la PNP.

²⁰ Entrevista con jefes policiales operativos que estuvieron en la zona de conflicto.

recibir de los medios de comunicación, etc.; esta información fue procesada, convertida en Inteligencia y proporcionada a los comandos operativos para que sea utilizada en el desarrollo de los planes operativos y neutralizar o reducir al mínimo los logros que pretendían los revoltosos.

Gracias a esta Inteligencia proporcionada por los órganos correspondientes, se pudo diseñar los planes operativos que finalmente sirvieron para contrarrestar los actos de violencia de los manifestantes y los infiltrados, lo que no se habría logrado si se hubiese continuado con el personal nato y los equipos asignados a Cajamarca. Al respecto Pilar Arroyo R.P. (2015) sostiene:

“Y también hay un minúsculo, pero efectivo sector de lo que llamaremos “violentistas profesionales” que buscan llevar agua para su molino, una vez desatadas las protestas. Este minúsculo grupo está conformado, por un lado, por etnocaceristas, rezagos de Sendero Luminoso, contrabandistas, narcotraficantes, y últimamente por matones contratados.”

Los grupos opositores al proyecto Conga criticaron la acción realizada por personal de Inteligencia, a la que tildaron de atentatoria contra los derechos de las personas, especialmente los dirigentes, pero que de no haberse realizado se hubiese podido presentar situaciones más graves, por la calidad de los actores descritos anteriormente.

Sin embargo, hay que destacar que la búsqueda de información estuvo dirigida a conseguir resultados en el ámbito operativo, en la crisis o momentos previos; no se orientó esta actividad importante a generar espacios y relaciones con grupos neutrales o favorables al proyecto Conga y como una medida preventiva. Esta situación limitó el uso de agentes y colaboradores a favor de las fuerzas operativas de policía y no se orientó de una manera más estratégica como hubiese sido el buscar, ubicar e identificar potenciales elementos de apoyo (a favor de la inversión minera), lo que le hubiese permitido generar vínculos sociales para implementar operaciones psicológicas y de esta manera crear condiciones y opiniones favorables a las operaciones policiales y al proyecto minero mismo.

El ánimo del comando policial fue la de obtener la mayor cantidad de información posible de los denominados “antimineros”, teniendo en consideración que existían

muchos grupos que se habían manifestado en contra de este proyecto y cualquiera de ellos podía realizar acciones violentas o en todo caso los violentistas utilizarlos como “pantalla” buscando desorientar a las autoridades. Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010) sostiene:

“Nadie puede estar nunca en plena posesión de toda la información o Inteligencia existente sobre un tema dado. Las lagunas en el material recogido pueden afectar seriamente al producto final. Sin embargo, un analista puede mejorar la situación tratando de obtener todos los datos disponibles sobre un tema recurriendo a la información en poder de terceros.”²¹

Si bien el personal de Inteligencia no sufrió ningún contratiempo en el desarrollo de su misión, corrió mucho riesgo debido a que una de las funciones de las rondas campesinas era detectar a los “infiltrados” de las fuerzas del orden dentro de las manifestaciones y proceder a “sancionarlos”; habiendo permanecido en Cajamarca por aproximadamente 30 días un grupo y otros se quedaron un poco más de tiempo.

COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS. Considerando que el conflicto de Conga se tornaba más violento y se prolongaba en el tiempo, amenazando de esta manera no solo el proceso político, social y económico del país sino también la gobernabilidad, el gobierno dispuso el empleo de las fuerzas armadas en apoyo de la PNP, en el marco del Decreto Legislativo No. 1195²², promulgado el 01 de setiembre del 2010. Pero este apoyo se dio mediante la declaratoria de Estado de Emergencia del territorio en algunos casos, en otros no. El texto de las normas que decretaban la intervención de las FFAA en apoyo de la PNP:

“Artículo 2º.- De la actuación de las Fuerzas Armadas. 2.1. La actuación de las Fuerzas Armadas constituye una tarea de apoyo a la misión de la Policía Nacional del Perú y no releva la activa participación de ésta. El control del orden interno permanece en todo momento a cargo de la Policía Nacional del Perú. 2.2. La actuación de las Fuerzas Armadas estará dirigida a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de la población afectada, facilitando de este modo que los efectivos de la

²¹ UNDOC. Policía. Sistemas policiales de información e inteligencia. Manual de instrucciones para evaluación de la justicia penal. Nueva York EEUU 2010.

²² El Peruano. Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional. 01 de setiembre del 2010.

Policía Nacional del Perú concentren su accionar en el control del orden público y la interacción con la población de las Provincias del departamento de Cajamarca a que se refiere el Artículo 1º de la presente Resolución Suprema.”²³

Como se puede apreciar, el apoyo de las FFAA se limitó a brindar seguridad a las instalaciones en los establecimientos públicos estratégicos y los puntos críticos, con la finalidad que los efectivos policiales, en su totalidad, fueran destinados al control de multitudes, debido a los frentes que tenía que atenderse y los diferentes servicios que tenían que cubrir. En algunas ocasiones se presentó alguna escaramuza entre los manifestantes y los efectivos militares que tuvieron que hacer uso de sus armas; según los medios de comunicación simpatizantes de los opositores y sus voceros, las muertes de los ciudadanos en Cajamarca se produjeron como consecuencia de estos enfrentamientos.

Tal como lo indica el Decreto Legislativo 1095, las FFAA hicieron uso de sus armas en su defensa o defensa de otra persona que se encuentre en peligro; el siguiente cuadro muestra las veces que el Ejecutivo tuvo que recurrir a esta herramienta para poder controlar las manifestaciones en Cajamarca:

Cuadro No. 05

Intervención de las fuerzas armadas por disposición del Poder Ejecutivo en el conflicto socioambiental de Conga, con declaratoria de Estado de Emergencia o no

Resolución	Fecha	Estado de Emergencia
RS. 591-2011-DE	04 DIC 11	SI
RS. 231-2012-DE	29 MAY 12	NO
RS. 297-2012-DE	25 JUN 12	NO
RS. 317-2012-DE	04 JUL 12	SI
RS. 347-2012-DE	05 AGO 12	SI

Elaboración propia

²³ El Peruano. Resolución Suprema 591-2011-DE del 04DIC11. Autorizan la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú por el plazo de Estado de Emergencia declarado mediante D.S N° 093-2011-PCM.

Sobre el empleo de las fuerzas armadas en el control del orden interno en apoyo de la PNP al amparo del Dec. Leg. 1095, se tienen diferentes posiciones de constitucionalistas. Algunos están a favor y otros en contra; sin embargo, la Defensoría del Pueblo (2012), basada en un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, ha emitido una posición:

“El Tribunal Constitucional ha reconocido que es posible la intervención de las FF.AA. en apoyo al control del orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia en casos de narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país. Sin embargo, señala que la constitucionalidad de estos supuestos depende de que se precise -mediante una norma con rango legal- los elementos para determinar cuándo la Policía Nacional se encuentra sobrepasada en sus atribuciones, el plazo mínimo y máximo durante el cual las FF.AA. pueden apoyar a la Policía Nacional, los mecanismos de control político y jurisdiccional aplicables a estas situaciones, así como los mecanismos para asegurar la vigencia y respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, ninguno de estos aspectos ha sido precisado en el Dec. Leg. No. 1095.”²⁴

²⁴ Defensoría del Pueblo (2012). Resolución Defensorial No. 009-2012/DP del 26MAR12, que aprueba el Informe Defensorial No. 156, denominado “Violencia en los conflictos sociales”, elaborado por la Adjuntía para la prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DEL ESTADO EN EL CONFLICTO CONGA Y ALTERNATIVAS DE NUEVAS ESTRATEGIAS

Como se ha podido observar, el Estado pretendió controlar la situación de desborde social que se presentaba en Cajamarca, con motivo de la oposición al proyecto Conga, aplicando una serie de medidas en las que destacaba el mantenimiento y restablecimiento del orden público, a través de acciones policiales, algunas veces apoyadas por las FFAA, pero lo único que se obtuvo fue soliviantar el ánimo de la población de la zona y además presentar al Estado como débil frente a las acciones radicales de los opositores. A propósito Mirtha Vásquez sostiene:

“La criminalización de la protesta social es una política deliberada que asumen los gobiernos para evitar la oposición evidente y manifiesta de sus oponentes. No se reduce a acciones concretas o aisladas como la represión, sino que implica toda una estrategia, con medidas sistemáticas, en distintos ámbitos, apuntando todas a la consecución de un fin específico, neutralizar la protesta y al protestante, a quienes el poder político y/o económico considera fuerzas intolerables. Por tanto, para considerar que estamos frente a una política de criminalización de Protesta Social se debe verificar el despliegue de esta estrategia en todo el aparato del Estado, sus poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), sus medios (mediáticos- comunicacionales) y sus fuerzas (armadas y policiales).”²⁵

Sin embargo, debe destacarse que al poner en ejecución la decisión del Poder Ejecutivo de enfrentar este conflicto socioambiental solo de una manera policial, no se tomó en cuenta lo sucedido en anteriores eventos similares como Tambogrande y Majaz en Piura, en los que las poblaciones también se opusieron a las inversiones mineras. Las instituciones del Estado no aprendieron la lección y repitieron en Conga la estrategia que implementó en los anteriores lugares (criminalización - represión) y que solo trajo víctimas (muertos y heridos), daños materiales a la propiedad pública y privada, pérdida del principio de autoridad, más debilidad de las instituciones, etc. La burocracia de las entidades estatales mostró una incapacidad manifiesta y permitió que la situación se torne violenta conforme avanzaron los días. Ahora, por qué se ha

²⁵ Mirtha VASQUEZ. La criminalización de la protesta social en el Perú. Un análisis a la luz del caso Conga en Cajamarca. GRUFIDES. Cajamarca. Perú. 2013.

portado así la burocracia ¿Por incompetencia? ¿Por temor? ¿Por intereses? ¿Por desconocimiento? ¿Por falta de experiencia? Una serie de preguntas que quedan sin respuestas, pero que si pone en evidencia que las instituciones del Estado no hacen doctrina sobre los eventos en los que tiene que intervenir. Pareciera que todo empezara de cero y sin ningún tipo de información anterior que sirva de base para la adopción de decisiones actualizadas. No se toma en cuenta todo lo que pasó en eventos similares y que se vienen repitiendo. No se hiciera un balance sobre lo ocurrido y cómo ha participado la institución en el evento. Sobre el particular la PCM (2011) indica:

“...la incapacidad del Estado para afrontar con eficiencia los conflictos sociales es evidente. Por lo general, el Estado reacciona de manera tardía; es decir, interviene con mecanismos ad hoc, como la instalación de mesas de diálogo o el envío de comités de alto nivel cuando un conflicto asume formas violentas. Despliega mucho activismo, pero no hay una política propiamente dicha de respuesta ante conflictos y mucho menos una política de prevención. Las instituciones públicas no cuentan con un protocolo de prevención o resolución de conflictos”.²⁶

En otras palabras, no existe una política de Estado frente a este tipo de situaciones o mejor dicho si existe y es dejar pasar los acontecimientos y solo intervenir cuando las cosas adquieren ribetes de violencia extrema y el gobierno pretende aparecer como el “gran salvador” de la situación; a la luz de los hechos este proceder dio resultado adverso y por el contrario se permitió que en un tiempo prolongado las fuerzas opositoras a los proyectos mineros se organicen y desplieguen una serie de acciones que a la postre significó ganar adherentes ya sea por amedrentamiento o simpatía. En el caso de Conga, la empresa Yanacocha tuvo altercados con la población desde 1993 y no se adoptó ninguna acción correctiva contra la empresa, lo que hubiese significado ganarse a la población. Al respecto, Romeo Grompone y Martín Tanaka (2009) indican:

²⁶ PCM. Comisión Europea. PNUD. Mapa de la conflictividad social en el país. Análisis de sus principales causas. Elaborado por Martín Tanaka y otros. Lima. 2011. Impresión. Punto y Grafía SAC.

“...los movimientos no surgen como un simple e inadvertido estallido. Se van sedimentando en un período más o menos prolongado en que van juntando argumentos y demandas.”²⁷

Al decidir los distintos gobiernos que la solución al problema que da lugar al conflicto socioambiental sea encarado desde el punto de vista represivo, no se tomó en cuenta que la institución policial no cuenta con el personal especializado suficiente como para enfrentar este tipo de protestas de gran magnitud y que significó recurrir a efectivos policiales de otras unidades territoriales como Lima, La Libertad, Lambayeque, Piura, etc., generando otro problema en estas jurisdicciones, debido a que al ser destinados a Cajamarca, la seguridad ciudadana de esos lugares también se vio afectada. De igual manera, se tiene que considerar que el territorio y las condiciones climatológicas de Cajamarca afectaron al personal policial que fue enviado de refuerzo y no se desempeñaba en similar condiciones a lo que hace en su localidad de origen.

Asimismo, conforme el tiempo avanzaba, el conflicto se fue agudizando en Conga, por lo que se tuvo que recurrir a otra unidad policial como la DINOES, que si bien tiene una formación especial para la lucha contrasubversiva, también puede intervenir en este tipo de conflictos, sobre todo por el terreno accidentado en el que se desarrolló. Pese a los destacos de personal de otras unidades policiales, las movilizaciones de los antimineros siempre fueron en un número muy superior a lo que es recomendable enfrentar, debido a que estaban integradas por pobladores de las diferentes zonas que se sentían afectadas, los ronderos, los ecologistas, los etnocaceristas, etc., lo que por el número hacía imposible su contención; de igual manera, de una manera muy estratégica formaron diferentes frentes para debilitar la operatoria policial.

Un aspecto significativo que hay que considerar es que el personal policial debe contar con el equipo especial que facilite sus labores. Es decir, para este tipo de operaciones policiales el personal debe portar un chaleco antimotín, casco, escopeta lanzagas, varas de control de multitudes, bombas lacrimógenas, etc. en cantidades suficientes, pero lo cierto es que en Conga el personal de servicio básico no contaba con este equipamiento y solo para este conflicto los efectivos de las USE y DINOES portaba el equipo; siendo bastante optimista, solo el 50% del personal policial tenía este equipo especial, por lo que el resto del personal policial estaba expuesto a las agresiones

²⁷ Romeo Grompone y Martín Tanaka. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual. Instituto de Estudios Peruano IEP. 2009. Lima. Perú

físicas de los opositores al proyecto minero. Esta situación permitió que los antimineros, que se encontraban con hondas, huaracas, bombas molotov y otros objetos contundentes, pudieran contrarrestar las operaciones policiales, habiéndose enfrentado en varias ocasiones al contingente policial y hayan ocasionado en el personal muchas bajas por heridas, lo que de una manera u otra afectaba la moral combativa del personal policial interviniente.

A decir de los jefes policiales que han sido entrevistados para este estudio y que estuvieron presentes en estas operaciones para recuperar el orden público en Cajamarca con motivo del proyecto Conga, las fuerzas opositoras tuvieron un despliegue muy estratégico. En todo momento trataron de dispersar al máximo el contingente policial, por tal motivo desplegaron cuatro frentes muy bien definidos: Celendín, Hualgayoc, Contumazá y Cajamarca. Lo que se obtuvo con esto es que las fuerzas de la PNP cada vez se hacían más limitadas, debido a que aparte de la ciudad fueron llevadas a lugares eminentemente rurales en el que se desenvolvían mejor (por conocer el terreno) y que impedía a la policía realizar su trabajo. De igual manera, el aspecto logístico cada vez tenía más problemas para llegar con facilidad y los policías tenían dificultades para enfrentar a los manifestantes.

Estos mismos entrevistados reconocieron que a los organizadores de la campaña de oposición en contra del proyecto Conga les resultaba conveniente victimizarse frente al accionar policial, por lo que en todas las manifestaciones era muy común hallar niños, mujeres, ancianos y minusválidos. Lo que se buscaba con esto es que los policías no desplegaran sus acciones con facilidad y en todo momento pretendieron “mostrar que se han violado los derechos humanos de estos grupos de personas”. La victimización es una técnica que se ha usado mucho en este tipo de conflictos y que se viene empleando de manera recurrente. Una muestra más de la coordinación previa que han tenido estos organizadores se evidencia con el “trabajo” que han realizado los medios de comunicación locales y regionales, que en una clara posición parcializada, daban cuenta de “violaciones de los derechos” durante las operaciones policiales. Lamentablemente, estas informaciones eran rebotadas a nivel nacional y servía para que la corriente de opinión a favor de los opositores creciera y los cuestionamientos al accionar policial también.

En otras palabras, el Estado no tomó en cuenta los antecedentes que se presentaron en otros proyectos mineros y prefirió la alternativa de criminalizar la protesta, dejando de lado el trabajo de convencimiento a la población, la que por el contrario fue abandonado a grupos extremistas que sí desarrollaron una estrategia que logró cohesionar a la población en torno al riesgo ecológico que representaba implementar el proyecto minero Conga. Este dejar hacer, le ha significado al país un enorme costo en vidas, retraimiento en la economía, mostrarse como un Estado débil, no ser atractivo para facilitar nuevas inversiones por parte de capitales extranjeros, etc. Es una forma de demostrar incapacidad del Estado para imponer una política de promover la inversión en las actividades mineras, que siguen siendo la que genera más ingresos al erario nacional.

Lamentablemente, no se desplegó un accionar que es recomendable en este tipo de conflictos y que ha dado buenos resultados en otras ocasiones: las operaciones psicológicas. Es el trabajo que se desarrolla para ganarse a la población por convencimiento y que tiene dos variantes: acción psicológica y guerra psicológica. La primera se utiliza para reforzar a la población que se encuentra a favor de nuestra causa y la segunda para lograr imponer nuestra decisión a la población que todavía se encuentra indecisa o es contraria a la decisión adoptada. Este trabajo previo, hubiera significado que al momento de llevarse a cabo la implementación del proyecto mismo o el de desarrollar las operaciones policiales, se hubiese contado con una población más proclive a aceptar al inversionista, en todo caso no apoyar a las manifestaciones violentistas o ser un elemento de apoyo al personal policial interviniente.²⁸

Desde el plano operativo de la intervención policial se puede aprovechar la presencia de estos grupos favor del proyecto minero de dos maneras: en primer lugar, cuando la policía interviene uniformada e implementa acciones de control de multitudes, se cuenta con el apoyo territorial para hacer apoyo de manera logística, atención de heridos, ubicación de las reservas de personal, etc., con la confianza que nada desfavorable va a pasar y que por el contrario esas poblaciones pueden salir en nuestra defensa en caso suceda algún enfrentamiento con los opositores; en segundo lugar, desde el punto de vista de Inteligencia, en la actividad de búsqueda de información se necesita que el personal policial haga uso de todas las fuentes (entre ellas la humana) para obtener datos que de otra manera sería imposible conseguir.

²⁸ Policía Nacional del Perú. Manual de Operaciones Psicológicas. Sin fecha. Sin edición. Lima- Perú.

Eso quiere decir que estos pobladores, que tienen las mismas características del lugar, tienen el mismo dejo al hablar, etc., pueden ingresar a las reuniones, escuchar los acuerdos, etc., lo que sería de mucha importancia para la toma de decisiones del nivel operativo. En ese sentido Jaris Mujica considera:

“La importancia de los servicios de inteligencia recae no solamente en su relevancia para la toma de decisiones, sino en su importancia como mecanismo de control de amenazas a la seguridad: se trata de un brazo necesario para los Estados contemporáneos.”²⁹

“Para ello, es importante que el Estado conozca de cerca la realidad social, contando con herramientas adecuadas para el registro de las distintas demandas sociales, que devienen en conflictos sociales, y evitando que requieran ser atendidas en etapas de crisis. Por ello, PrevCon-PCM se ha propuesto dotar al Estado de un sistema de registro con un enfoque preventivo.”³⁰

Paralelo a ello, para tener éxito en la toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes, es conveniente que exista un adecuado sistema que genere la Inteligencia apropiada. El Sistema de Inteligencia Policial debe destinar el personal que debe ser utilizado en la búsqueda de información sobre este caso en particular, solo dedicado única y exclusivamente al tema del proyecto minero y no emplearse en otras funciones; es decir, que cada proyecto minero que sea considerado de importancia y necesidad pública para el país, debe de tener un equipo de Inteligencia debidamente capacitado y entrenado que oriente el esfuerzo de búsqueda de información para detectar posiciones contrarias. La catalogación en importancia del proyecto minero, por supuesto que no la haría la PNP sino la debe hacer la PCM en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas e inmediatamente ser comunicada al Ministerio del Interior para la adopción de acciones dentro del ámbito de Inteligencia. Sobre el particular José Ricardo Hernández Gómez (2012) sostiene:

“Los objetivos de las Políticas Públicas, se orientan a la solución de problemas (Roth, 2002), eventos o situaciones que se pretenden resolver mediante las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. En sentido doctrinal están orientados a la prevención, anticipación y

²⁹ Jaris Mujica. PUCP. Revista de Ciencia Política y Gobierno. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. La desactivación del servicio de Inteligencia Nacional. De la salida del personal de inteligencia al desarrollo de las agencias privadas de inteligencia en el Perú. Vól. 1. No. 2. 2014. Lima. Perú

³⁰ Idem 29

neutralización de amenazas de orden estratégico. Estos direccionan las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia hacia una esfera programada y determinada de actividades frente a Amenazas conocidas y por conocer, convirtiéndose en la herramienta más eficaz para asegurar la viabilidad del Estado y aun cuando nos encontraríamos en caminos ciertos y seguros se deben tener presentes las dimensiones de las amenazas y las características modernas de “la guerra irrestricta”, en especial aquella denominada adimensional, que podría adoptar formas y tesituras de difícil evaluación, que deben ser consideradas en la elaboración de objetivos, por su cambiante presentación. Por ello la importancia de obtener y mantener en las Instituciones de Inteligencia y contrainteligencia personal del más alto tenor cognitivo.”³¹

Esta parte procedimental se debe de hacer desde el primer momento en que se realiza la concesión minera y se toma conocimiento por parte de la empresa del cálculo de ingresos que esta puede tener y si va a ser considerado un megaproyecto. Es decir, que desde el momento mismo de la exploración se debe obtener información clara y precisa sobre lo que pasa en las comunidades; esta información obtenida y debidamente procesada por los canales de Inteligencia debe inmediatamente ser transferida al nivel de decisión del Poder Ejecutivo para que inicie de inmediato las acciones para evitar que otras fuerzas opositoras ganen a la población contra el proyecto minero.

En caso los elementos de Inteligencia no se logren ubicar en el ámbito de las comunidades, se puede aprovechar la presencia de los grupos a favor de la inversión minera a fin de establecer vínculos, en base a incentivos, a fin de lograr la obtención de la información deseada y una vez transformada en Inteligencia, pueda ser utilizada apropiadamente y darle los elementos de juicio necesarios al Estado para que sus diferentes instancias actúen de manera preventiva y sin llegar a niveles de violencia.

Para implementar alguna estrategia y poder ingresar a los territorios, en los que si bien existen grupos a favor, los mayoritarios son los opositores, se debe implementar una técnica directa como es la identificación de líderes o personas representativas de la zona y que tienen una posición a favor de la actividad minera, pero que no pueden manifestarla abiertamente por temor a los problemas que podría tener. Una vez identificado el objetivo, se le va a informar a detalle y técnicamente sobre las acciones a desarrollar en su territorio y explicarle qué se espera de él. El fin es que con su

³¹ José Ricardo HERNÁNDEZ GÓMEZ. Políticas Públicas e Inteligencia Estratégica. Repensar lo estratégico. Revista Inteligencia. Agosto 2012. Chile.

prestigio y reconocimiento en la población, pueda influir para que estos cambien de posición y acepten la actividad minera. Pero para eso hay que empoderarlo y darle las herramientas necesarias para el cumplimiento de su cometido; en esto juega un papel importante el Estado. Estos líderes podrían ser considerados buenos aliados para desarrollar cualquier tipo de estrategia.

Sin embargo, este trabajo debe ser realizado por personal muy especializado que de una manera muy sutil “logre ingresar en la mente de la población” sin que esta se dé cuenta y lograr el objetivo que se persigue: fortalecer la posición de la población que está a favor nuestro o modificar su comportamiento de los que muestran duda o son reacios a hacerlo. Para el efecto, el especialista deberá considerar factores importantes como por ejemplo: la cosmovisión del poblador andino, las tradiciones, el significado de la tierra y el agua para sus actividades diarias, antecedentes de otros proyectos, formas de asociarse de la población, temores, tradiciones, etc.

Entre el conjunto de especialistas, aparte de policías, deberían ser convocados: sociólogos, antropólogos, politólogos, economistas, relacionistas públicos, ingenieros, etc., todos liderados por una autoridad del más alto nivel nombrada por el Presidente del Consejo de Ministros, que es de donde depende la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, para que tome las decisiones con el mayor respaldo político posible. Una de las principales modalidades que debe de desarrollar este equipo es la información, que por lo demás debe ser lo más veraz posible y convincente de tal forma que genere confianza en la población en la que se va a difundir, buscando debilitar las posiciones contrarias al proyecto minero.

Los equipos aparte de técnicos deben contar con el respaldo del nivel político y sobre todo tener capacidad de decisión y asumir compromisos, con la intención de recibir las preocupaciones, los reclamos, las quejas de las poblaciones que se sienten con incertidumbre frente al accionar de las empresas mineras y buscar una salida inmediata, en caso no se pueda solucionar o no está a su alcance, trasladarla inmediatamente a Lima para que decida, pero en actuaciones rápidas que no demoren y sobre todo que demuestre a la población dubitativa que si se puede confiar en el Estado y su capacidad de gobernar. Al respecto, David Arellano Gault sostiene:

“La confianza ciudadana en el gobierno. En una democracia, los ciudadanos, organizados o no, mantienen una relación de equilibrio en movimiento con sus gobiernos: deben desconfiar de ellos para vigilarlos constantemente, con una actitud escéptica y buscando siempre nuevas alternativas. Pero esperan de ellos soluciones a sus problemas, esperan que sepan tomar decisiones y que cuenten con los medios y la inteligencia para hacerlo. Los ciudadanos, entonces, esperan muchas cosas de sus gobiernos: desde cuestiones materiales, como servicios o regulaciones para la actividad económica, hasta valores o principios de equidad y justicia. Las medidas desplegadas en la arena económica pueden ser contradictorias con las que se aplican en otra arena en busca de equidad o de igualdad de oportunidades. Los gobiernos deben enfrentar esta contradicción, que es imposible resolver de antemano, ya que es una condición necesaria de la acción gubernamental.”³²



³² Arellano Gault, David. Revista Nueva Sociedad No. 210. Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina. Julio – agosto 2007. ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. (visita el 15 de diciembre del 2015)

CONCLUSIONES

1. El enfrentar los conflictos socioambientales ha mostrado al Estado como ineficiente para poder implementar políticas públicas, debido a la debilidad de sus instituciones, los procedimientos inadecuados que existen y la falta de sensibilidad de la burocracia para solucionar estos problemas, los cuales finalmente han producido muertes, heridos, daños a la propiedad pública y privada, etc., que de ninguna manera ayudan a presentar al país como un lugar apropiado para realizar inversiones que puedan generar ingresos para el país.
2. Para enfrentar estos problemas el Estado, a través de los últimos gobiernos, ha preferido implementar la “mano dura” a la que se le ha denominado la criminalización y represión de la protesta, lo que lamentablemente no ha tenido los resultados esperados y por el contrario ha soliviantado el ánimo de los pobladores y organizaciones que se encuentran en contra de los proyectos mineros.
3. De no cambiarse la estrategia por parte del Estado para enfrentar este tipo de conflictos socioambientales, es previsible que los resultados sigan siendo los mismos, debido a que el modelo extractivista de los recursos naturales continúa siendo el elegido para lograr ingresos económicos. Por lo tanto, es conveniente que el Estado actúe oportunamente implementando nuevas estrategias buscando mejores resultados.
4. Los conflictos socioambientales se pueden ubicar en los lugares más recónditos del país y que generalmente son espacios pobres, olvidados por el Estado y que no son de atención mientras no se descubra las ingentes

cantidades de recursos minerales que se encuentran en sus entrañas. Este olvido y falta de preocupación por parte del Estado es aprovechada por otros organismos, como por ejemplo las ONG y desarrollan una estrategia de temor y pánico por la inversión. Estos conflictos tienen sus fases y lamentablemente no son tomadas en cuenta por el Estado y este actúa de una manera reactiva, cuando ya los hechos se han desarrollado.

5. El proyecto minero Conga desde su inicio tuvo serios inconvenientes con la población; sin embargo, el Estado no supo hacerse presente y la empresa cometió varios errores que a la larga le significaron el rechazo de la población, por lo que finalmente el Estado trató de implementar la estrategia de criminalización y represión, sin los resultados esperados. Lamentablemente, esta decisión fue una repetición de lo sucedido en Majaz y Tambogrande (Piura), que trajo como resultado final la postergación indefinida de los proyectos.
6. La estrategia que implementó el Estado para hacer frente al conflicto socioambiental de Conga se resumió en las siguientes actividades: desplazamiento de efectivos y demostración de fuerza, control de multitudes, desplazamiento de grupos operativos de Inteligencia y colaboración de las fuerzas armadas. Lamentablemente los recursos humanos y logísticos de la PNP fueron limitados debido a la estrategia implementada por los opositores al proyecto minero y por el tiempo que llevó enfrentarla.
7. Existen otras alternativas que podrían servir para evitar o enfrentar los conflictos socioambientales. Una de ellas es la utilización de las operaciones psicológicas en sus dos variantes: acción psicológica y guerra psicológica. Pero es conveniente destacar que estas deben ser desarrolladas por personal especializado en el que inclusive deben existir policías, los cuales en un momento oportuno pueden buscar revertir la posición de la población que no se encuentra a favor de los proyectos mineros. Paralelo a ello se puede emplear la Inteligencia.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano Gault, David. Revista Nueva Sociedad No. 210. Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina. Julio – agosto 2007. ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. (visita el 15 de diciembre del 2015)
- Defensoría del Pueblo (2005). Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo, conflictos sociales y políticos. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2012). Resolución Defensorial No. 009-2012/DP del 26MAR12, que aprueba el Informe Defensorial No. 156, denominado “Violencia en los conflictos sociales”, elaborado por la Adjuntía para la prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.
- Diez Hurtado, Alejandro. Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago de Chile. Editorial José Bengoa. Pág. 432-443.
- El Peruano. Resolución Suprema 591-2011-DE del 04DIC11.
- Grufides. Mirtha Vásquez. Documento de trabajo. La criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú.
<http://www.grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Protesta%20ult.pdf> (ingreso el 10 de diciembre del 2015)
- Instituto Bartolomé de las Casas. Artículo de coyuntura. Los actores en los conflictos sociales y la criminalización de la protesta social. <http://bartolopina.bcasas.org.pe/files/2015/05/coyuntura-mayo1.pdf> (consulta realizada el 16 de diciembre del 2015).
- Inteligencia. www.aainteligencia.cl. José Ricardo Hernández Gómez. Políticas Públicas e Inteligencia Estratégica. Repensar lo estratégico. Número 3. Agosto del 2012.
- Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú. Manual de derechos humanos aplicados a la función policial. Mininter. 2006. Lima. Perú
- OCMAL. Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2014. Abril 2015.

PCM. Comisión Europea. PNUD. Mapa de la conflictividad social en el país. Análisis de sus principales causas. Elaborado por Martín Tanaka y otros. Lima. 2011. Impresión. Punto y Grafía SAC.

PUCP. Revista de Ciencia Política y Gobierno. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Mujica, Jaris. La desactivación del servicio de Inteligencia Nacional. De la salida del personal de inteligencia al desarrollo de las agencias privadas de inteligencia en el Perú. Vól. 1. No. 2. 2014. Lima. Perú

UNDOC. Policía. Sistemas policiales de información e inteligencia. Manual de instrucciones para evaluación de la justicia penal. Nueva York EEUU 2010.

