



CONFLICTIVIDAD SOCIAL

INFORME DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE



*Conflictividad social.
Informe de diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción
sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025*

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 15046
Teléfono (01) 204-8020

Primera edición: octubre 2021
Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

El presente documento constituye una evaluación crítico-reflexiva basada en evidencia, construida a partir del insumo inicial elaborado por el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Ha sido revisado por la Dirección General de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA y la Mesa Multiactor para la elaboración del PNA. Incorpora, en lo que corresponde según lo indicado en la matriz adjunta, los aportes presentados por las instituciones del Poder Ejecutivo y la Mesa Multiactor. Un resumen ejecutivo de este documento forma parte del compendio de diagnóstico y línea de base del PNA.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos: Aníbal Torres Vásquez
Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia: Guillermo Julio Vargas Jaramillo
Director General de Derechos Humanos: Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez

Coordinación general del proceso de elaboración del PNA 2021-2025: Federico Chunga Fiestas
Equipo del proceso de elaboración del PNA 2021-2025 conformado por: Mónica Peceros Suárez,
Carlos Chunga Yesquén, Ximena Solórzano Salleres, Francisco Mamani Ortega

Cuidado de edición: Andrea Luque Armestar, María García Calderón Valdivieso
Corrección de estilo: Dany Cruz Guerrero, Carlos Chunga Yesquén
Diseño de portada y diagramación: © Kipu Visual

El proceso de edición, corrección de estilo, diseño, diagramación y publicación digital del presente documento, así como la elaboración del resumen ejecutivo y el compendio de diagnóstico y línea de base del PNA, han sido posibles gracias al valioso aporte de la Fundación Friedrich Ebert. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos le expresa su especial agradecimiento por esta contribución para que el documento llegue a manos del público.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Impreso en Lima, Perú

Índice

| | |
|--|-----|
| Índice | 4 |
| Índice de cuadros, gráficos y tablas | 5 |
| Siglas | 6 |
| Presentación | 8 |
| Introducción | 11 |
| I. La conflictividad social en Perú..... | 14 |
| II. Causas de los conflictos sociales..... | 26 |
| III. Consecuencias de los conflictos sociales..... | 40 |
| IV. Estándares en conflictividad social y derecho a la protesta..... | 48 |
| V. Buenas prácticas..... | 55 |
| VI. La implementación de los principios rectores en relación con la conflictividad social..... | 58 |
| A. Pilar I: Deber de proteger del Estado..... | 58 |
| 1. Instrumentos jurídicos internacionales..... | 58 |
| VI.A Leyes nacionales, políticas y regulaciones..... | 72 |
| VI.B Empresas de propiedad estatal..... | 114 |
| B. Pilar II: Responsabilidad de respetar de las empresas..... | 120 |
| 1. Compromisos con las políticas en materia de derechos humanos..... | 121 |
| 2. Compromiso de la gerencia e integración de los derechos humanos en la empresa..... | 139 |
| 3. Evaluación de los impactos adversos sobre los derechos humanos..... | 142 |
| 4. Integración y actuación en función de resultados y priorización de respuestas..... | 144 |
| VI.C Seguimiento y comunicación..... | 144 |
| C. Pilar III: acceso a mecanismos de reparación..... | 146 |
| 1. Estado..... | 146 |
| 2. Empresas..... | 157 |
| 3. Empresas y Estado..... | 159 |
| Conclusiones | 164 |
| A. Pilar I: Deber de Proteger del Estado..... | 165 |
| B. Pilar II: Responsabilidad de Respetar de las empresas..... | 169 |
| C. Pilar III: Acceso a Mecanismos de Reparación..... | 170 |
| Referencias | 172 |
| Anexo único | 185 |

Índice de cuadros, gráficos y tablas

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Perú: conflictos activos según fase, marzo 2021 (número de casos)..... | 16 |
| Gráfico 2. Conflictividad social en Perú: Situaciones de riesgo (marzo 2021)..... | 17 |
| Gráfico 3. Perú: conflictos sociales por mes, marzo 2020-2021 (número de casos)..... | 18 |
| Gráfico 4. Número de casos de conflictividad social en 2019, por mes..... | 19 |
| Gráfico 5. Regiones que reportan mayor número de conflictos. Diciembre 2019..... | 19 |
| Gráfico 6. Número de conflictos sociales por regiones (marzo 2021)..... | 21 |
| Tabla 1. Conflictos sociales por autoridad competente según tipo, marzo 2021 (número de casos)..... | 22 |
| Tabla 2. Conflictos socioambientales según actividad, marzo 2021 (número de casos)..... | 23 |
| Tabla 3. Conflictos sociales, según tipo. Defensoría del Pueblo. Periodo 2009-2015..... | 24 |
| Tabla 4. Indicadores de pobreza y acceso a servicios públicos, 2018..... | 29 |
| Gráfico 7. Distribución del canon y regalías..... | 30 |
| Gráfico 8. Conflictos ambientales y mineros. 2005-2018..... | 34 |
| Gráfico 9. Número de heridos en conflictos sociales 2012-2019..... | 41 |
| Gráfico 10. Causas más mencionadas de retraso de los proyectos, 2018 (porcentaje de respuestas)..... | 43 |
| Cuadro 1. Principios rectores 1, 2 & 3..... | 58 |
| Gráfico 11. Estrategia general de intervención de la PCM en casos de conflictos sociales..... | 79 |
| Cuadro 2. OEFA: sectores y subsectores..... | 105 |
| Cuadro 3. Principios rectores 4, 5 & 6..... | 114 |
| Cuadro 4. Principio rector 7..... | 118 |
| Cuadro 5. Principios rectores 8, 9 & 10..... | 119 |
| Cuadro 6. Principios rectores 11, 12, 13, 14, 15 & 16..... | 121 |
| Cuadro 7. Principios rectores 17, 18, 19, 20, 21, 23 & 24..... | 141 |
| Cuadro 8. Principio rector 25..... | 146 |
| Cuadro 9. Principio rector 26..... | 150 |
| Cuadro 10. Principios rectores 27 & 28..... | 152 |
| Cuadro 11. Principios rectores 22, 29 & 30..... | 158 |
| Cuadro 12. Principio rector 31..... | 159 |
| Cuadro A.1. Lista de actores entrevistados..... | 185 |

Siglas

| | |
|-----------|---|
| ACNUDH | Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos |
| CDIHDH | Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos |
| CEAS | Conferencia Episcopal de Acción Social |
| CEMS | Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico |
| CERALC | Conducta Empresarial Responsable para América Latina y El Caribe |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| CNDDHH | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos |
| CONFIEP | Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas |
| DGDH | Dirección General de Derechos Humanos |
| ECA | Estándares de Calidad Ambiental |
| EITI | Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas |
| FAS | Fondo de Adelanto Social |
| FNTMMSP | Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú |
| FONAFE | Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado |
| GTPE | Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA |
| IDEHPUCP | Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP |
| IDHE | Instituto de Derechos Humanos y Empresas de la Universidad de Monterrey, México |
| IED | Instituto de Ética y Desarrollo de la UARM |
| INDH | Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| LGBTI | Personas Lesbianas, Gais, Bisexuales, Personas Transgénero e Intersexuales |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MINAM | Ministerio del Ambiente |
| MINEM | Ministerio de Energía y Minas |
| MINJUSDH | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OEFA | Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental |
| OGASA | Oficina General de Asuntos Socioambientales del MINAM |
| OGDPC | Oficina de Gestión del Diálogo y Participación Ciudadana del MINEM |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONAMIAP | Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SGSD- PCM | Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros |
| SIGESSCOM | Sistema de Gestión Social y de Compromisos |

| | |
|-------|--|
| SNMPE | Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía |
| SPDA | Sociedad Peruana de Derecho Ambiental |
| UE | Unión Europea |

PRESENTACIÓN

La elaboración de los informes de diagnóstico y línea base sobre los 23 temas priorizados¹ por la Mesa Multiactor fue la etapa más extensa del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

Bajo la conducción de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH —en estrecha coordinación con las cuarenta instituciones que conformaron el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo (GTPE) y siguiendo la metodología aprobada por Resolución Viceministerial N° 01-2019-JUS— las 132 instituciones que integraron la Mesa Multiactor (Estado, sector empresarial, pueblos indígenas, sociedad civil, sindicatos y organismos internacionales y de la cooperación internacional) entablaron un diálogo permanente, desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021, respecto de las principales problemáticas identificadas alrededor de esos temas, así como sobre sus propuestas de solución, teniendo como marco de referencia los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre empresas y derechos humanos, y otros estándares internacionales aplicables para lograr el fortalecimiento de la política pública sobre empresas y derechos humanos y de conducta empresarial responsable en Perú.

Dada su complejidad, tanto por el número de temas como de participantes, el proceso requirió de una estrategia especial. Esta partió por encargar a cuatro prestigiosas universidades la sistematización y el análisis de la información disponible sobre 16 temas, a través de la elaboración de documentos que sirvieron como insumo inicial para el diálogo multiactor. De ese modo, se contó con la asistencia técnica de la Universidad del Pacífico (a través del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, CEMS), la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (a través del Instituto de Ética y Desarrollo, IED), la Pontificia Universidad Católica del Perú (a través del Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEHPUCP) y la Universidad de Monterrey, en México (a través del Instituto de Derechos Humanos y Empresas, IDHE, como parte de una consultoría regional encargada por el Proyecto CERALC).² Para tal fin, se contó con el financiamiento

¹ Los 23 temas son los siguientes: 1) Agricultura a gran escala; 2) Conflictividad social; 3) Estudios de Impacto Ambiental; 4) Hidrocarburos; 5) Informalidad en el sector económico; 6) Libertad de asociación y negociación colectiva; 7) Mecanismos de reparación judiciales; 8) Mecanismos de reparación extrajudiciales; 9) Minería; 10) Mujeres; 11) Personas adultas mayores; 12) Personas con discapacidad; 13) Personas defensoras de DDHH; 14) Personas LGBTI; 15) Personas migrantes extranjeras; 16) Pueblo afroperuano; 17) Pueblos indígenas y consulta previa; 18) Seguridad privada; 19) Trabajo infantil; 20) Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción; 21) Uso de la fuerza y convenios con la policía; 22) Necesidades de capacitación; y 23) Mecanismos operacionales de debida diligencia empresarial.

² Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, financiado por la Unión Europea (UE) y administrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).



de las embajadas de Reino Unido, Reino de los Países Bajos, Suiza y Suecia, del Proyecto CERALC, y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Los documentos iniciales de diagnóstico y línea base de otros cinco temas fueron elaborados directamente por el equipo de la DGDH, con recursos propios del MINJUSDH. Y los dos diagnósticos restantes fueron desarrollados a partir de encuestas formuladas y aplicadas por ACNUDH y OCDE: necesidades de capacitación, e implementación de mecanismos de debida diligencia empresarial, respectivamente.

Para la elaboración de los informes, las universidades se pusieron de acuerdo en una metodología común que tuvo en consideración las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, y el Kit de herramientas sobre planes nacionales de acción del Instituto Danés de Derechos Humanos de 2017. Asimismo, se puso a disposición de los integrantes de la Mesa Multiactor un formulario para la presentación de información rigurosa y oportuna, con el fin de identificar brechas sobre alguno de los temas en particular, y se convocó a diversas actividades descentralizadas de información y diálogo. A partir de marzo de 2020, cuando casi todos los informes iniciales habían sido concluidos, en todos los temas se debió incorporar el impacto de la emergencia sanitaria causada por la Covid-19, en tanto esta plantea nuevos retos a la política pública.

Durante el proceso se recurrió a información de fuentes oficiales nacionales (documentos públicos de todas las entidades estatales, entre otras), fuentes oficiales internacionales (informes de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, de OCDE, entre otros) y fuentes no oficiales publicadas por el sector empresarial, la sociedad civil, pueblos indígenas u originarios, sindicatos, universidades, centros académicos, expertos, entre otros. Igualmente, se estimó prioritario incorporar la voz de los titulares de derechos y colectivos impactados o potencialmente afectados por las actividades empresariales y, en general, de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y sindicatos).

La revisión de cada informe inició con el análisis del GTPE al insumo aportado por las universidades, procurando contar con la opinión de todas las entidades con competencia en cada temática. Con las observaciones del GTPE incorporadas, una nueva versión de los informes fue compartida con los participantes de la Mesa Multiactor, a fin de recibir sus comentarios y sugerencias, los que fueron sistematizados por el equipo de la DGDH en una matriz específica para cada informe, que fue compartida con toda la Mesa Multiactor, a fin de que se tuviese información detallada sobre las razones por las cuales se les incorporaba o no. Tales comentarios y sugerencias fueron recibidos durante toda la etapa de elaboración del diagnóstico y línea base, a través de correo electrónico (por escrito), en mesas de trabajo multiactor y en reuniones de trabajo (verbalmente). De este

modo, cada nueva versión del informe era enviado a los participantes de la Mesa Multiactor con al menos dos semanas de anticipación a cada reunión en la que se abordaría un tema en específico.

Gracias a esta metodología de trabajo, los informes reflejan un valioso proceso de diálogo multiactor, por lo general con muy amplios consensos entre las partes, aunque también con algunos puntos de disenso que se encuentran debidamente reflejados y que constituyen —tal como se señala en el PNA y en el Decreto Supremo que lo aprobó, el DS N° 009-2021-JUS—insumos para la identificación de la problemática de cada uno de los temas priorizados y la construcción de acciones estratégicas, indicadores y metas ya plasmadas en el PNA, orientando la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

En el caso del presente informe sobre conflictividad social, cuya matriz de aportes se encuentra publicada en la plataforma web del citado observatorio, la elaboración del documento inicial estuvo a cargo del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. La revisión crítica estuvo a cargo de la DGDH. La Fundación Friedrich Ebert contribuyó en la corrección de estilo, edición y diagramación final. En ese sentido, el MINJUSDH expresa a la fundación su especial agradecimiento por contribuir de modo fundamental a que el presente documento llegue a manos del público, con el fin de fortalecer al máximo la labor ciudadana de vigilancia y seguimiento de la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

Miraflores, octubre de 2021.

Dirección General de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



INTRODUCCIÓN

Los conflictos sociales son un tema presente en todas las sociedades. Su característica central es su carácter complejo debido a la multiplicidad de causas y actores, las distintas perspectivas de análisis y las diversas formas y propuestas para abordarlos.

En los últimos años América Latina presenta un escenario de conflictividad con algunas características comunes. Un estudio realizado por el PNUD sobre la conflictividad social en América Latina señala que:

La conflictividad en América Latina comparte ciertos rasgos comunes ya que se desarrolla en un contexto caracterizado por la existencia de estructuras de poder muy concentradas y de una desigualdad crónica, que son fuertemente cuestionadas por la ciudadanía. Los conflictos son complejos y se presentan cada vez más fragmentados, en algunos casos son muy numerosos y alcanzan gran intensidad; pueden agruparse en tres grandes campos con racionalidades propias: reproducción social, institucional y cultural, aunque frecuentemente se sobreponen. La participación social en los conflictos es amplia, así como la capacidad de movilización ciudadana, mientras que las instituciones estatales –que son las principales demandadas– son débiles y no tienen la suficiente capacidad para gestionar los conflictos dentro de los marcos democráticos. (Aranibar & Aramayo, en Calderón, 2011, p. 18).

En el Estado peruano, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) define la conflictividad social como

[...] la dinámica de los conflictos sociales en un periodo de tiempo determinado y para un territorio en particular. Es producto de situaciones complejas y de conflictos sociales con muchas dimensiones y causas que, con el correr del tiempo, no han logrado resolverse en sus causas originarias y, por consiguiente, van arraigándose y se retroalimentan unos a otros. (SGSD-PCM, 2018, p. 1)

Para Louis Kriesberg (citado por Ormachea, 2014, p. 50) “el conflicto social surge cuando dos o más personas o grupos manifiestan la creencia de que ellos tienen objetivos incompatibles”. De allí que un sector de la teoría de los conflictos proponga una transformación pacífica de los mismos haciendo “[...] hincapié en la reducción de la violencia y en la transformación no violenta de conflicto [...]” (Galtung, 2003, p. 107).

El informe del PNUD indica que

[...] se ha detectado un patrón de la conflictividad caracterizado por conflictos sociales asincrónicos, es decir, conflictos con distinta dirección, intensidad y sentido, asociados con la búsqueda de niveles de vida básicos, con demandas de gestión institucional eficaz y legítima (sobre todo, hacia el Estado) y con estrategias de cambios en las dinámicas de convivencia intercultural.

Uno de los hallazgos centrales del estudio se refiere precisamente a la complejidad de la asincronía del conflicto. El estudio concluye que a mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad del régimen institucional, mayor cantidad de conflictos. (Calderón, 2011, p. 21).

En el caso peruano, la conflictividad social es uno de los temas que más recurrentemente han marcado el proceso político tras el restablecimiento del sistema democrático en 2001. Así, por ejemplo, en 2008, un artículo de la revista *The Economist*, caracterizaba el ciclo de movilizaciones sociales como “[...] la política de las protestas para no parar [...]” (Arce, 2010, p. 273), dando cuenta así de los distintos conflictos surgidos en diferentes ámbitos geográficos, relacionados con una diversidad de demandas y sectores.

Aunque, como señalan Monge et al. (2008, p. 117), los conflictos sociales no son nuevos en Perú, y son más bien una constante en toda nuestra historia, uno de los aspectos resaltantes en este nuevo periodo es que las protestas suelen manifestarse como una suerte de resistencia cotidiana de las poblaciones locales frente a un contexto de globalización y liberalización de la economía, y de falta de un adecuado cumplimiento del rol distributivo del Estado; al mismo tiempo que constituye una expresión de disputa por los beneficios y la reducción de los impactos generados por los procesos de cambio.

Ello puede explicar en parte el incremento y la centralidad de los conflictos socioambientales durante los últimos años, en tanto el uso y la disposición de los recursos naturales obedece a una dinámica que trasciende las fronteras nacionales. Al mismo tiempo, en este tipo de conflictos las empresas son actores primarios, ya que, independientemente de las actividades económicas que desarrollan, existen demandas sociales planteadas públicamente y dirigidas hacia ellas.

Panfichi & Coronel (2010, p. 397) señalan que el conflicto social puede entenderse

“[...] como la acción colectiva contenciosa que utilizan los grupos sin acceso regular a las instituciones de mediación política estatal, para plantear reivindicaciones no aceptadas mediante actos que constituyen amenazas contra otros grupos o autoridades [...]”. De esta manera, los conflictos pueden tomar distintas manifestaciones —huelgas, bloqueos de carreteras, toma de locales públicos, marchas callejeras, etc.— que tienen en común la insatisfacción por la ineficacia de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, lo que no implica que no se recurra a los procedimientos administrativos y judiciales



como parte de las acciones colectivas.³

En el contexto de la pandemia global por la Covid-19, la Defensoría del Pueblo (2020b) ha registrado en Perú, a partir de diversas demandas en diferentes sectores y localidades, la aparición de situaciones de riesgo adicionales que podrían generar escenarios de conflictividad social. Esta identificación de nuevas demandas y tensiones sociales están sujetas a la premisa de que la conflictividad social no se detuvo, sino que se expresó de otra manera. En este contexto, es evidente la especial debilidad del Estado para proteger y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), sobre todo para personas en mayor situación de vulnerabilidad (CIDH, 2020).

La problemática alrededor de la conflictividad social en Perú es diversa y compleja, por lo que su tratamiento exige un estudio detallado que excede los alcances de este trabajo. Por ello, en el presente informe nos concentramos en la conflictividad social vinculada a las actividades empresariales, y tratamos los temas que, consideramos, resultan útiles con miras al Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.

Para la elaboración del informe los investigadores se revisó las fuentes oficiales, incluyendo las generadas por las autoridades nacionales competentes en las distintas materias relativas a la conflictividad social, junto a la legislación nacional e internacional correspondiente. Por supuesto, también se revisó la información publicada por los gremios empresariales y algunas empresas que realizan actividades extractivas. También se echó mano de fuentes académicas y de medios de comunicación masiva. También se realizó entrevistas a distintos actores como funcionarios y funcionarias públicas, representantes del sector empresarial, líderes y lideresas indígenas y representantes de la sociedad civil, a fin de recoger sus visiones y propuestas (véase en anexo la lista de entrevistados).

El documento se encuentra dividido en dos partes. En la primera, se presenta el panorama de la conflictividad social en Perú y las distintas visiones que tienen los actores involucrados sobre esta problemática. En la segunda sección se recoge el estado de implementación de las políticas, acciones y estrategias en relación con los tres pilares de los Principios Rectores (cf. López-Hurtado, 2016, pp. 1-15). Finalmente se puede encontrar las conclusiones y recomendaciones, y se anexa el cuadro de actores entrevistados.

³ Una definición más amplia de conflicto social la plantea Lewis Coser (1961), considerado como el iniciador moderno del estudio del conflicto. Este sostiene que el conflicto trata de una lucha por los valores, el estatus, el poder y los recursos escasos; y que un conflicto entre grupos pasa a ser un conflicto social cuando trasciende lo individual o grupal y afecta a la propia estructura de la sociedad o su funcionamiento.

I. La conflictividad social en Perú

La trascendencia de los conflictos sociales en el país ha marcado la coyuntura política en varios momentos, y en más de una ocasión ha generado crisis gubernamentales del más alto nivel. Esta situación también ha exigido que las entidades públicas, como la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros, lleven registros de los conflictos y elaboren informes que permitan tener una mirada panorámica de esta problemática.⁴

La Defensoría del Pueblo ha sido la primera institución pública que implementó un sistema de seguimiento de la conflictividad que ha sido puesto a disposición de la ciudadanía mes a mes desde hace 17 años. Esta información es, por tanto, uno de los principales insumos para dar cuenta del estado actual de los conflictos.

La Defensoría del Pueblo (2021, pp. 5-9), da cuenta de 194 conflictos sociales para marzo de 2021. Esta entidad reflexiona sobre los conflictos como experiencias inherentes a la vida en sociedad y razona que, puesto que son experiencias aleccionadoras, deben entenderse como “[...] un proceso complejo⁵ en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia” (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 2, citado por Defensoría del Pueblo, 2012, p. 25).⁶ La violencia en modo alguno es originaria, sino derivada: es consecuencia, no causa. El derecho penal responde a la necesidad de contener la violencia.

En coherencia con esta idea, la Defensoría del Pueblo (2012, p. 24) distingue entre el conflicto y la violencia como manifestaciones, si bien afines, completamente distintas en su manera de irrumpir en la realidad e impactar en la construcción social de la convivencia pacífica y respetuosa, ralentizándola, pero no inhibiéndola por completo.⁷ El conflicto surge en la vida democrática contemporánea como

4 Desde 2021 la PCM ha modificado la metodología del reporte de conflictos que elabora periódicamente. Por ello, en el presente informe se toma como referencia los informes elaborados al 2019, que incluyen información sobre cantidad, tipos de conflictos, causas, actividades económicas, entre otros temas.

5 Para la Defensoría del Pueblo (2012, p. 25), la idea de “proceso” debe entenderse como “[...] una sucesión de actos relacionados unos a otros que crean una secuencia narrativa no necesariamente unilineal, pero sí entrelazada y de influencias recíprocas. El conflicto no es un acto en particular, ni un hecho social aislado, ni un suceso accidental. En su espacio y en su tiempo aparecen actores que lo protagonizan, problemas que lo originan, contextos que lo explican. Es esta mirada sincrónica del conflicto la que permite encontrar nexos causales y explicaciones históricas que dan forma al relato”. En tanto, la complejidad de los conflictos sociales se pone de manifiesto “[...] en la multiplicidad de actores, de causas, de formas culturales, de expresiones de poder, de maneras de experimentar las amenazas o daños, de insertarse en la economía de mercado o quedar al margen de ella, de ubicarse en la historia social y política del país” (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 26).

6 En la línea de esta idea, la Defensoría del Pueblo (2012, p. 27) afirma: “En el conflicto, cada quién tiene su verdad y es capaz de llevar su defensa hasta el extremo. Es en el proceso de diálogo en el que irá apareciendo una verdad más cercana a la realidad sobre la que será posible construir acuerdos”.

7 Defensoría del Pueblo (2012, p. 24) sostiene: “La violencia es el lado destructivo del conflicto social. Se diferencia de él, pero no es ajeno a él. La posibilidad de que aparezca y perturbe la relación entre las partes hasta niveles críticos está



un momento de tensión en la consolidación de la expresión discursiva de todos los puntos de vista convocados a observar una situación problemática, que los afecta y compromete. En ese sentido, la noción de conflicto conlleva la noción de oposición de puntos de vista, de divergencia de opiniones y afirmaciones acerca de las causas y las consecuencias de la situación problemática objeto de observación.

Que haya más puntos de vista en observación activa y atenta puede ayudar a idear una salida inteligente y razonable al conflicto, evitando que se caldeen los ánimos y que se deteriore la voluntad de diálogo. La voluntad de diálogo y de consenso razonable es ya un avance hacia la solución de los conflictos y una renuncia expresa a la violencia, puesto que la violencia siempre es una “manifestación destructiva” que perjudica a todos y deteriora la vida social. En cambio, el diálogo y la búsqueda de razones compartidas —después de todo se trata de voluntades que comparten presupuestos comunes, como áreas de influencia, etc.— siempre es una mejor opción porque afirma las bases de la convivencia sana y respetuosa en el reconocimiento mutuo como interlocutores válidos que se dan entre sí las voluntades dialogantes.

La Defensoría del Pueblo, que observa la realidad desde las bases constitucionales que le dan norte y sentido como institución pública, profundiza en la diferencia entre las nociones “conflicto” y “violencia”. La institución razona que, si bien es cierto que la posibilidad de que exista violencia es innegable, habida cuenta de los reportes oficiales, no obstante, también es cierto que la violencia “[...] no es un componente esencial del conflicto [...]” (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 27). No se trata de una diferencia ociosa ni de invisibilizar el conato de violencia que hay en toda voluntad humana, ni tampoco de estigmatizar a la naturaleza humana como esencialmente conflictiva y violenta, mucho menos de resignarse a la violencia como si fuera natural y espontánea, o peor, necesaria (la violencia *in abstracto*). Tampoco se trata de licuar ambas nociones y privarlas de todo contenido, sino de entender la diferencia en la cabalidad expresiva que permite el idioma, ya que si bien existen situaciones y contextos en los que conflicto y violencia son recurrentes, también es cierto que existen situaciones y contextos en los que el conflicto se presenta sin violencia

[...] conflictos sin violencia, porque el abocamiento a una controversia no pasa necesariamente por la agresión física, moral o simbólica entre los actores del conflicto. La violencia es un recurso del que las partes pueden echar mano para expresarse, reclamar, presionar directa o estratégicamente. Ciertamente es un recurso proscrito por las leyes y que solo alimenta el lado más nocivo del conflicto. (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 27)

De los 195 conflictos sociales, 143 se encuentran en estado activo y 51 en estado latente. Los conflictos activos son aquellos en los que algunas de las

siempre presente. Su estudio es, por consiguiente, indispensable en un proyecto de defensa de derechos y promoción del diálogo como el que la Defensoría del Pueblo alienta”.

partes o terceros expresa sus demandas de forma pública por medios formales o informales; en tanto que los conflictos latentes son los que no son expresados públicamente, pero “[...] se puede observar la concurrencia de factores en curso de colisión [...]” (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 3).

Los conflictos sociales activos atraviesan por cinco fases, en razón del incremento o disminución de la violencia y las posibilidades de diálogo y entendimiento: 1) fase temprana (se hace pública la incompatibilidad entre las partes), 2) fase de escalamiento (aumenta la tensión y la intensidad de las acciones de violencia física), 3) fase de crisis (los reclamos se expresan públicamente a través de acciones violentas contra agentes estatales y particulares), 4) fase de desescalamiento (disminuye la intensidad de las acciones de violencia y la tensión se puede transformar en oportunidades para el diálogo), y 5) fase de diálogo (momento de negociación para la construcción de acuerdos).

En el siguiente gráfico, del Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo, se da cuenta de las cinco fases de los conflictos activos.

Gráfico 1. Perú: conflictos activos según fase, marzo 2021 (número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo (2021, p. 16).

Por otro lado, la PCM, a través de Secretaría de Gestión Social y Diálogo,⁸ también elabora reportes periódicos sobre la conflictividad social en el país. En ese sentido, la SGSD (2021, p. 24) informa que, para el periodo enero-marzo de 2021, se identificó 146 situaciones de riesgo,⁹ de los cuales hay 6 casos críticos, 45 inminentes, 55 de riesgo intermedio y 40 en riesgo bajo, como se muestra en el siguiente gráfico:

8 La SGSD depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial y es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales. Su estructura orgánica involucra a la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento, la Subsecretaría de Gestión de Conflictos y la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad. La SGSG publica la revista Willaqniki, vocablo quechua que significa “el que avisa”.

9 La PCM aclara que el reporte Willaqniki, a diferencia de los reportes de la Defensoría del Pueblo, no debe ser visto como compendio estadístico, sino como un informe y análisis de los escenarios de conflictividad social que se atienden desde la PCM, a través de la gestión de la información para el manejo preventivo, gestión del diálogo como herramienta de intermediación, y gestión del cumplimiento de compromisos.



Gráfico 2. Conflictividad social en Perú: situaciones de riesgo (marzo 2021)



Fuente: Secretaría de Gestión Social y Diálogo (2021, p. 24).

La SGSD-PCM ha establecido que los conflictos no pueden entenderse como “[...] una negociación entre actores particulares con intereses discrepantes; sino que más bien se trata de asuntos de fondo que involucran la gestión efectiva de respuestas por parte del Estado y la capacidad de generar mecanismos de relacionamiento entre ciudadanía y Estado” (Florez, 2019, p. 3). Es así que la SGSD-PCM estima fundamental abordar la gestión social y la interacción multiactor “[...] con un enfoque transformador de conflictos y de relaciones, para pasar de relaciones antagónicas y muy transaccionales a relaciones de colaboración y construcción de confianza” (PCM, 2021, p. 7).

El abordaje de la conflictividad social desde la SGSD-PCM procura un enfoque preventivo basado en fortalecer los procesos de gestión de la información y emitir alertas tempranas a partir de las siguientes consideraciones:

Trabajo coordinado e integrado entre las subsecretarías de la SGSD en función de equipos transversales por Unidad Territorial.

Articulación intersectorial e intergubernamental, tanto de manera bilateral como multilateral, con las distintas oficinas de gestión social y diálogo en los sectores del Ejecutivo como de los gobiernos regionales.

Organización metodológica integrada del flujo de información de diversas fuentes.

Análisis de casos y análisis territorial de la conflictividad.

Reporte de alertas mediante la plataforma informática del Sistema de Gestión Social y de Compromisos (SIGESSCOM), en la que son registradas situaciones sensibles al conflicto, y los casos de conflicto en etapa de pre-conflicto, conflicto activo, crisis y post conflicto.¹⁰

Mapeo y reporte semanal de casos de conflicto activo según niveles de riesgo. (Caravedo, 2021, p. 21).

Si bien en el último reporte Willaqniki, a marzo de 2021, no hay un detalle del número de casos por etapas, en el informe a diciembre de 2019¹¹ hubo 45 casos en etapa de preconflicto (31,4 %), 18 casos en etapa de conflicto (12,6 %) y 80 casos en etapa de postconflicto (56 %).

Con respecto a la variación del número de conflictos sociales, la Defensoría del Pueblo muestra un ligero aumento en el último año. Mientras en marzo de 2020 se reportó 188 casos, en marzo de 2021 hubo 194. En este periodo, en medio del contexto de pandemia por la Covid-19, los números de casos de conflictos más altos se presentaron en los dos últimos meses de 2020.

Gráfico 3. Perú: conflictos sociales por mes, marzo 2020-2021 (número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo (2021, p. 6).

Por otra parte, los reportes de la SGSD-PCM también muestran un aumento,

¹⁰ Según la categorización recogida en Willaqniki, la etapa de pre-conflicto es la germinación en la que se pone en evidencia el malestar de las partes a través de mecanismos formales e institucionales. El conflicto consta de acciones públicas de protesta, al haberse agotado los mecanismos formales e informales para canalizar las demandas, y constituyen un riesgo para el orden público y el acceso a los derechos de la población. En el post-conflicto se restaura el orden público y se restituyen las condiciones perdidas y afectadas; además, se canaliza las demandas y se toman acuerdos entre las partes con la finalidad de atender la problemática (PCM, 2019b).

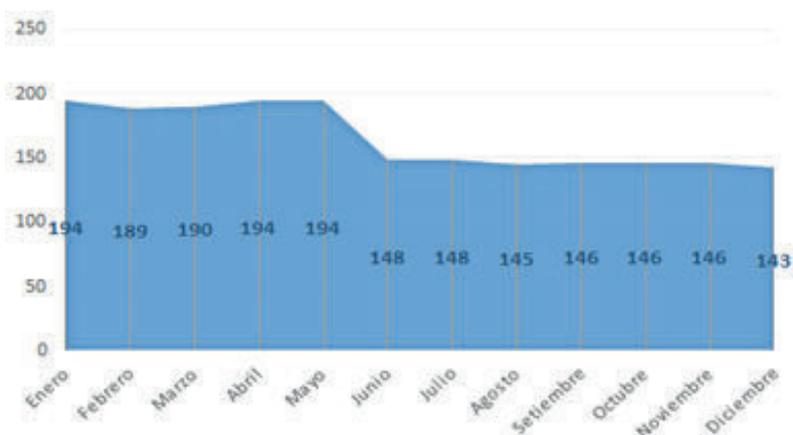
¹¹ El informe se encuentra en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/477095/W_DICIEMBRE.pdf



aunque más notorio, en el número de situaciones de riesgo en materia de conflictividad social en el último año, habiendo pasado de 66 en marzo de 2020 (SGSD-PCM, 2020, p. 17) a 146 en marzo de 2021 (SGSD-PCM, 2021, p. 24).

Es importante hacer notar que desde 2020 los reportes de la SGSD-PCM están basados en “situaciones de riesgo”. Hasta el 2019, el número de conflictos sociales reportados por la entidad fue 143, tal y como se detalla en el siguiente gráfico:

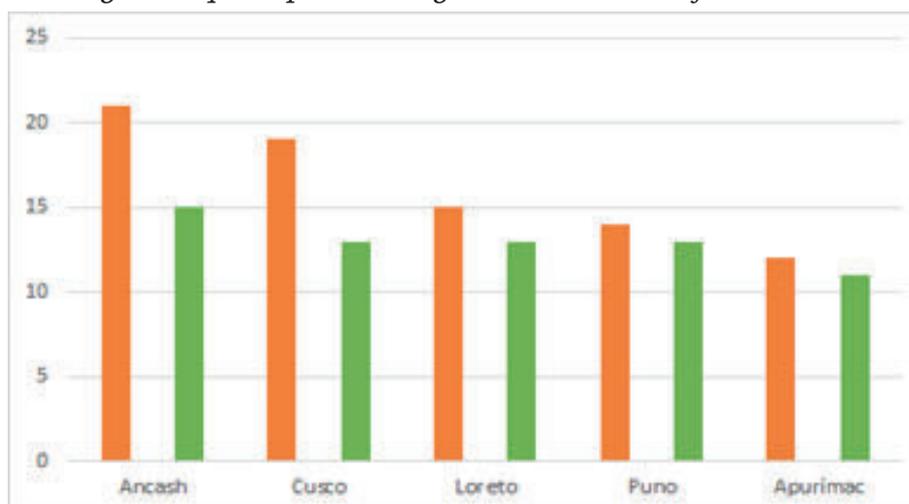
Gráfico 4. Número de casos de conflictividad social en 2019, por mes



Fuente: Elaboración propia a partir de PCM (2019b).

En relación con las regiones con mayor número de conflictos, al mes de diciembre de 2019, en un contexto previo a la emergencia sanitaria, los reportes de la Defensoría del Pueblo¹² y la PCM coincidían en la siguiente información:

Gráfico 5. Regiones que reportan mayor número de conflictos. Diciembre 2019



Fuente: Defensoría del Pueblo (2019, naranja) y PCM (2019b, verde). Elaboración propia.

¹² Se toma en cuenta el reporte de Defensoría del Pueblo (2019c) por los datos que aporta a diciembre de 2019, a fin de mostrar la tendencia en el mismo periodo que el reporte de la PCM.

Pese a que diferían en el número, la información de la Defensoría del Pueblo (2019c) y de la PCM (2019b), coincidían en que, al término del 2019, las cinco regiones con mayor número de conflictos sociales eran Áncash (21 según la DP y 15 según la PCM), Cusco (DP: 19, PCM: 13), Loreto (DP:15, PCM: 13), Puno (DP:14, PCM: 13) y Apurímac (DP:12, PCM: 11).

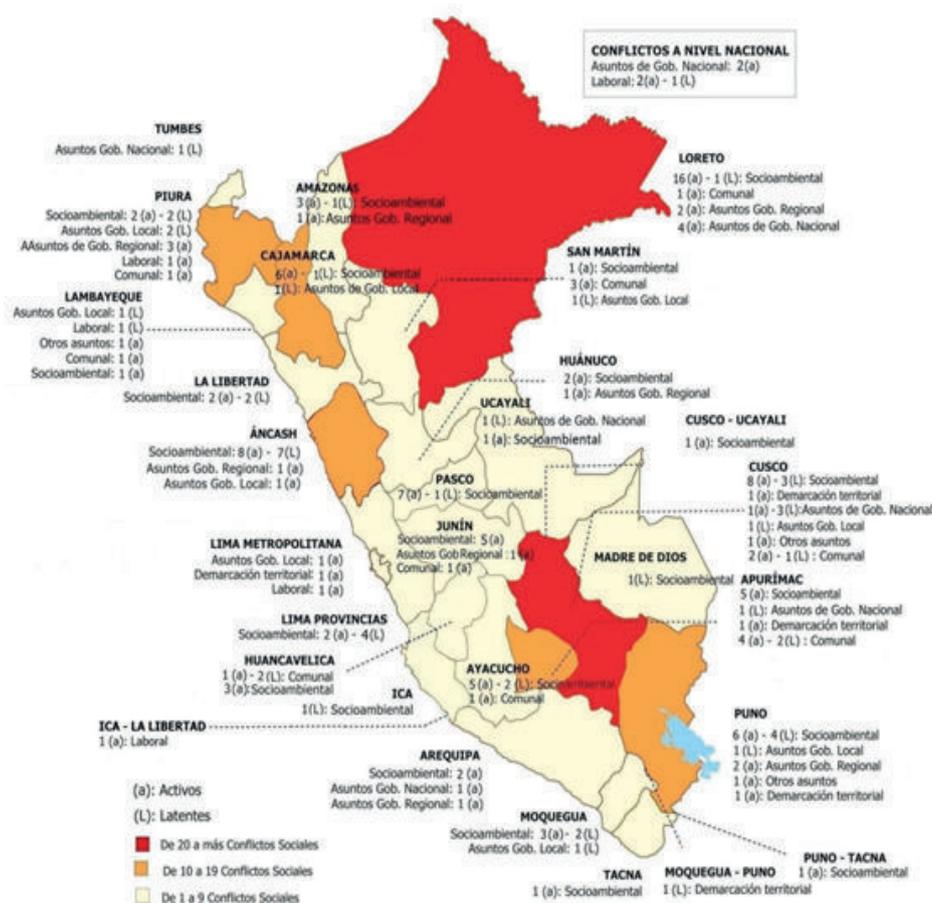
En marzo de 2021, a un año de iniciada la pandemia global por la Covid-19, aunque el orden varió, las regiones del país con mayor número de conflictos son las mismas. Según la Defensoría del Pueblo (2021, p. 12), solo en Loreto hay 24 casos, lo que representa el 12,4 % del total en el país. Le siguen Cusco (21 casos), con 10,8 %; Áncash (17), con el 8,8 %; Puno (15), con el 7,7 %, y Apurímac (12), con el 6,2 %.

En tanto, según el reporte de la SGSD-PCM (2021, p. 24), también de marzo de 2021, las regiones con mayor número de situaciones de riesgo relacionadas con la conflictividad social son Cusco, con 11 casos; Apurímac, con 7; Loreto, con 5, y Piura, con 5. Cada una de estas regiones tiene 1 caso crítico, en el cual se trata de un conflicto social en crisis, con riesgos al orden público, la gobernabilidad y la afectación de derechos fundamentales.

En el siguiente gráfico, se muestra el número de conflictos sociales por regiones reportados por la Defensoría del Pueblo a marzo de 2021, con el detalle del tipo y estado de los conflictos. El número de situaciones de riesgo según regiones reportadas por la SGSD-PCM se encuentra en el gráfico 2 del presente informe.



Gráfico 6. Número de conflictos sociales por regiones (marzo 2021).



Fuente: Defensoría del Pueblo (2021, p. 14).

De los 194 conflictos sociales que reporta la Defensoría del Pueblo (2021, p. 6 & p. 16) hasta marzo de 2021, un total de 93 en estado activo se encuentran en proceso de diálogo, de los cuales la mayoría (68) corresponde a conflictos de tipo socioambiental (73,1 %).

Respecto a la tipología de los conflictos, la Defensoría del Pueblo (2021) considera los siguientes tipos, con la dinámica descrita a continuación:

- **Socioambiental.** Referido al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.
- **Por demarcación territorial.** Referido al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales.
- **Asuntos de Gobierno Nacional.** Referido a la gestión pública del gobierno central.
- **Asuntos de Gobierno Regional.** Referido a la gestión pública de los gobiernos regionales
- **Asuntos de Gobierno Local.** Referido a la gestión pública de los municipi-

- pios provinciales y distritales.
- **Comunales.** Referido al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.
 - **Laborales.** Referido a los derechos laborales.
 - **Otros asuntos.** Referido a reclamos estudiantiles, universitarios, etc.
 - **ElectORALES.** Referido a la no aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas.
 - **Por cultivo ilegal de hoja de coca.** Referido a la siembra ilegal de coca, la presencia del narcotráfico y las acciones del Estado.

Es importante precisar que esta se trata de una tipología temática y por competencias legales, que deben ser leídas en conjunto. Como se señala en el Informe Defensorial N° 156:

[...] ninguna tipología es superior a otra. Su racionalidad y utilidad dependen de los enfoques y objetivos de quienes harán uso de ellas. Lo conveniente es combinar tipologías tratando de rodear por completo ese objeto complejo que es el conflicto social. Además, en tanto cada tipología es instrumental y perfectible, es normal que pueda variar a lo largo del tiempo. (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 33)

De forma complementaria, la Defensoría del Pueblo clasifica los conflictos de acuerdo con la autoridad estatal competente: Gobierno nacional, Gobierno regional, Gobierno local, Poder Legislativo, Poder Judicial y órganos constitucionalmente autónomos.

Tabla 1. Conflictos sociales por autoridad competente según tipo, marzo 2021 (número de casos)

| Tipo | TOTAL | % | Gobierno nacional | Gobierno regional | Gobierno local | Poder Judicial | Poder legislativo | Org. Const. Autónomo |
|------------------------------|------------|---------------|-------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------------|----------------------|
| TOTAL | 194 | 100.0% | 117 | 54 | 18 | 3 | 1 | 1 |
| Socioambiental | 125 | 64.4% | 97 | 22 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Comunal | 20 | 10.3% | 0 | 19 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Asuntos de gobierno nacional | 14 | 7.2% | 13 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Asuntos de gobierno regional | 11 | 5.7% | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Asuntos de gobierno local | 9 | 4.6% | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 1 |
| Laboral | 7 | 3.6% | 5 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Demarcación territorial | 5 | 2.6% | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Otros asuntos | 3 | 1.5% | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Electoral | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cultivo ilegal de coca | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Defensoría del Pueblo (2021, p. 8).

Como se aprecia, de los 194 conflictos reportados, la mayor cantidad en atención a la dinámica son los socioambientales, con 125 (64,4 %); seguidos de lejos por los de carácter comunal, con 20 (10,3 %), asuntos de gobierno nacional, con 14 (7,2 %); asuntos de gobierno regional, con 11 (5,7 %); asuntos de gobierno local, con 9 (4,6 %); laboral,¹³ con 7 (3,6 %); demarcación territorial, con 5 (2,6 %) y

¹³ Al respecto, las centrales sindicales indican que el bajo porcentaje de conflictos registrados no obedece a la ausencia de



otros asuntos, con 3 (1,5 %).

En relación con la autoridad competente, 117 son asuntos del gobierno nacional, 54 de gobiernos regionales, 18 de gobiernos locales, 3 del Poder Judicial, 1 del Congreso, y 1 de un organismo constitucional autónomo.

A tenor de las cifras anteriores, la principal responsabilidad en la gestión de los conflictos se ubica en el Poder Ejecutivo, lo que se puede explicar a partir de las competencias que mantiene el nivel central en materia de conflictividad social y de industrias extractivas, siendo esta la actividad económica alrededor de la cual se presentan más casos.

Precisamente, en la siguiente tabla se muestra el detalle de las actividades vinculadas con los conflictos sociales de mayor ocurrencia, los de tipo socioambiental.

Tabla 2. Conflictos socioambientales según actividad, marzo 2021 (número de casos).

| Actividad | Conteo | % |
|------------------------|------------|---------------|
| TOTAL | 125 | 100.0% |
| Minería | 80 | 64.0% |
| Hidrocarburos | 24 | 19.2% |
| Residuos y saneamiento | 8 | 6.4% |
| Otros | 6 | 4.8% |
| Energía | 4 | 3.2% |
| Agroindustrial | 2 | 1.6% |
| Forestales | 1 | 0.8% |

Fuente: Defensoría del Pueblo (2021, p. 20).

A marzo de 2021, de los 125 conflictos socioambientales registrados, 80 se encuentran relacionados con la minería (64 %), 24 con el sector hidrocarburos (19,2 %), y el resto corresponde a residuos y saneamiento (8), energía (4), agroindustrial (2), forestal (1) y otros (6).

En tanto, a febrero de 2021, la Oficina de Gestión del Diálogo y Participación Ciudadana del Ministerio de Energía y Minas (Minem) reporta la atención de 81 “casos sociales”, de los cuales 61 corresponden al sector minería, 15 a hidrocarburos y 6 a electricidad.

Respecto a la actividad minera, la Defensoría del Pueblo (2021) la identifica como uno de los cuatro escenarios de tensiones sociales y demandas relacionados directamente con el contexto de la pandemia,¹⁴ dada la continuidad de las

conflictividad en el ámbito laboral sino, entre otras razones, a la sistemática acción de represión de toda forma de protesta laboral llevada a cabo desde la década de los noventa.

14 Los otros tres escenarios identificados son: servicios de salud pública, establecimientos penitenciarios, y traslados humanitarios y desplazamientos de personas (cf. Defensoría del Pueblo, 2020c, pp. 13-15).

operaciones mineras y las denuncias por falta de medidas sanitarias frente a la Covid-19. Esto es particularmente importante porque, según el Minem (2020, p. 10), el PBI de la actividad minera cayó 6,3 % en el primer trimestre del 2020, y el PBI nacional también tuvo una variación negativa de 3,4 %. De igual forma, en marzo de 2020, al inicio de la emergencia sanitaria, hubo una contracción de 37,8 % del valor de las exportaciones mineras nacionales, respecto al mismo mes del año anterior.

En el balance del periodo 2009-2015 que realiza la Defensoría del Pueblo (2017), los conflictos sociales de tipo socioambiental son los que han primado, habiendo sido un total de 285 casos, lo que representa más de la mitad del total (52,2 %). Le siguen, aunque de lejos, los asuntos de gobierno local, que suman 65 casos (11,9 %), los conflictos laborales, que llegan a 60 (11 %), los de tipo electoral, que son 33 (6 %), y los asuntos de gobierno nacional, que son 26 (4,8 %), además de otros tipos de conflictos. Así se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 3. Conflictos sociales, según tipo. Defensoría del Pueblo. Periodo 2009-2015

| Tipos | Total | | 2009-2012 | | 2013-2015 | |
|------------------------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | Casos | % | Casos | % | Casos | % |
| Total | 546 | 100,0% | 375 | 100,0% | 171 | 100,0% |
| 1. Socioambiental | 285 | 52,2% | 185 | 49,3% | 100 | 58,5% |
| 2. Asuntos de gobierno local | 65 | 11,9% | 49 | 13,1% | 16 | 9,4% |
| 3. Laboral | 60 | 11,0% | 46 | 12,3% | 14 | 8,2% |
| 4. Electoral | 33 | 6,0% | 22 | 5,9% | 11 | 6,4% |
| 5. Asuntos de Gobierno Nacional | 26 | 4,8% | 16 | 4,3% | 10 | 5,8% |
| 6. Otros asuntos | 25 | 4,6% | 18 | 4,8% | 7 | 4,1% |
| 7. Comunal | 23 | 4,2% | 14 | 3,7% | 9 | 5,3% |
| 8. Asuntos de gobierno regional | 13 | 2,4% | 10 | 2,7% | 3 | 1,8% |
| 9. Demarcación territorial | 13 | 2,4% | 12 | 3,2% | 1 | 0,6% |
| 10. Cultivo ilegal de hoja de coca | 3 | 0,5% | 3 | 0,8% | 0 | 0,0% |

Fuente: Defensoría del Pueblo (2017, p. 39).

En cuanto a la tipología elaborada por la PCM (2021), en el periodo enero-marzo de 2021 se identifica un total de 16 casos de conflictos sociales en situación de crisis: 5 en enero, de los cuales 2 corresponden al sector minero, 1 es de tipo laboral, 1 territorial y 1 sobre disputa de terrenos; otros 5 casos en febrero, de los cuales 3 corresponden al sector minero, 1 es de tipo territorial y 1 relativo a la gestión pública; y 6 en marzo, de los cuales 3 corresponden al sector minero, 1 al de hidrocarburos, 1 al de transportes y 1 al agrario.

Además, durante el primer trimestre del 2021 la PCM (2021) reportó 15 casos de conflictos sociales en situación de pre-crisis, que representan un riesgo alto o inminente de volverse críticos. De estos, fueron 5 en enero, correspondientes al sector minero (2), de hidrocarburos (1), de infraestructura (1) y de gestión pública (1); 5 en febrero, de los cuales 1 corresponde al sector minero, 2 a gestión pública, 1 a la agroindustria y 1 al sector energético; y 5 en marzo, de los cuales



3 corresponden al sector minero, 1 al de hidrocarburos y 1 al de infraestructura.

Aunque existen diferencias en la tipología de conflictos de la Defensoría del Pueblo y la PCM, así como en las metodologías para establecer el número de los mismos,¹⁵ lo cierto es que en ambos reportes muestran que el principal campo de la conflictividad social se encuentra en el sector de las industrias extractivas y en el ámbito socio ambiental,¹⁶ derivado de la explotación de los recursos naturales.¹⁷ En tanto, en los casos sociales que maneja la Oficina de Gestión del Diálogo y Participación Ciudadana del Minem, los temas predominantes están relacionados con el cumplimiento de compromisos y temas ambientales: 48 casos a febrero del 2021, lo que representa el 58 % del total; mientras que 34 corresponden a temas ambientales, lo que representa el 42 %.

La centralidad de las preocupaciones ambientales y su impacto en la vida en sociedad no es un tema reciente. De hecho, este tipo de conflictos fue recogido desde los primeros reportes elaborados por la Defensoría del Pueblo, lo que permite advertir que su número se fue incrementando desde el año 2005 (Monge et al., 2008). Este aumento fue de la mano con una repercusión política y mediática cada vez mayor, como lo muestran los casos de los proyectos Majaz (hoy Río Blanco), Tía María, Conga, Santa Ana, Las Bambas, entre otros. No está de más advertir que en cada uno de estos conflictos se observa la presencia de actores empresariales, cuyas actividades económicas se encuentran como telón de fondo en los procesos contenciosos.

15 Está claro que el reporte de la PCM solo se extiende a los casos enmarcados dentro de las competencias del Poder Ejecutivo, ya que hay escenarios en los que intervienen otros niveles de gobierno. Sobre las diferencias en el monitoreo de conflictos sociales, véase Luque (2013).

16 La Defensoría del Pueblo aclara que la definición de un conflicto socioambiental no se limita a los impactos ambientales negativos que podría ocasionar el desarrollo de una actividad económica, sino que se refiere al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos, en el que también están presentes componentes políticos, sociales, económicos y culturales. No existen conflictos impulsados por una sola causa (Defensoría del Pueblo, Matriz de aportes de la Mesa Multiactor al documento de diagnóstico del PNA).

17 Al respecto, la SNMPE presenta las siguientes observaciones a los reportes oficiales sobre conflictividad: “El Reporte genera la percepción de una alta conflictividad en el país generada principalmente por la actividad minera al supuestamente generar afectaciones socioambientales. El Reporte Willaqniki N° 7 del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM identifica que el principal compromiso pendiente de las mesas de diálogo a las responsabilidades del Estado. El Reporte podría estar sobreestimado la conflictividad al tener una definición amplia de conflicto e incluir situaciones expresas de no contradicción (conflictos latentes) y situaciones de no contradicción identificadas como activas (mesas de desarrollo, conflictos inexistentes). El Reporte debería dividir los conflictos socioambientales en sociales y ambientales por separado. El Reporte debería distinguir en conflictos originados por la minería formal y por la minería ilegal”. Presentación sobre Conflictos Sociales proporcionada a la UARM, 23 de enero del 2020.

II. Causas de los conflictos sociales

A. La postura de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo introdujo a partir del año 2004 una línea de trabajo en la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales, y cuenta con un Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales. La intervención defensorial en conflictos sociales parte de las siguientes premisas:

- a) En los conflictos sociales se ponen en riesgo derechos fundamentales, tanto los contenidos en las demandas sociales como los derivados de la gestión inadecuada del conflicto.
- b) En los conflictos sociales se puede afectar la gobernabilidad democrática.
- c) En los conflictos sociales, especialmente los que derivan en violencia, las posibilidades de desarrollo sufren una merma.
- d) En los conflictos sociales la violencia desincentiva el afianzamiento de una cultura de diálogo y paz.

En 2007, la Defensoría del Pueblo presentó, a solicitud del Congreso de la República, el Informe extraordinario “Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú”, que constituye uno de los primeros documentos en los que se analizan los distintos elementos sobre esta problemática y se señala ya que las causas de los conflictos son múltiples y complejas, lo mismo que sus impactos y repercusiones (cf. Defensoría del Pueblo, 2007).

Desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, las causas de los conflictos sociales, en general, se encuentran en los siguientes aspectos, no siendo necesariamente este el orden de gravedad:

- El problema ambiental, la sensación de incertidumbre y el temor a la contaminación. La contaminación, al ser un fenómeno complejo de difícil identificación y determinación, genera incertidumbre y desconfianza en la población. En ocasiones, las condiciones técnicas o pasadas de malas gestiones ambientales pueden profundizar el temor frente a ciertas industrias históricamente identificadas como contaminantes.
- El problema social: exclusión, desigualdad y discriminación. Según INEI (2018), el coeficiente GINI nacional de Perú es 0.43,¹⁸ lo que lo ubica como un país con alta desigualdad. A pesar de que este índice ha disminuido entre 2007 a 2017, aún es profundamente desigual, y un sector importante de la población no logra satisfacer sus necesidades básicas ni accede a servicios públicos. En este contexto, se generan tensiones y desencuentros alrededor de los proyectos, que no siempre son gestionadas de forma adecuada por el Estado y los actores empresariales. A ello se agrega la falta de identificación en el momento oportuno de la importancia del aspecto social en la promoción, evaluación y fiscalización de los proyectos y operaciones, de modo que en muchos casos no se ha atendido las demandas de la po-

¹⁸ Respecto al coeficiente GINI, va de 0 a 1, donde 1 significa que existe perfecta desigualdad y cuando asume el valor de 0 significa que existe perfecta igualdad (INEI, 2018, p. 22).



blación vinculadas con aspectos sociales, lo que genera una acumulación de descontento y desconfianza.

- Afectación de los derechos fundamentales. Existen casos en los que se producen vulneraciones al derecho a un ambiente saludable,¹⁹ la salud,²⁰ la propiedad,²¹ trabajo,²² entre otros. Estos hechos pueden ser consecuencia del incumplimiento de las funciones estatales o por la ausencia de normas; pero también por actividades de las empresas.
- Actuación del Estado en los conflictos socioambientales. Los problemas en la gestión y en la institucionalidad ambiental constituyen una fuente de desconfianza de la población en el Estado. Generalmente, la actuación del Estado no ha sido efectiva para prevenir y gestionar los conflictos sociales, siendo actor mediador y garante del cumplimiento de la ley.²³
- Las externalidades ambientales negativas y su impacto en actividades económicas no extractivas. Cuando las actividades extractivas se encuentran débilmente reguladas y controladas,²⁴ tiende a aumentar el riesgo de que sean fuentes de contaminación y generen externalidades ambientales negativas.²⁵ Estas imponen cargas a otras actividades no extractivas como la agricultura o la ganadería, que se desarrollan en el mismo territorio.
- Actuación de las empresas en los conflictos. Si bien la inversión empresarial tiene impactos positivos, en particular en el ámbito económico, también se generan impactos negativos en términos de degradación ambiental, pérdida de la capacidad productiva, alteraciones del paisaje, impactos en la estructura social y cultural.

Luego de 17 años de monitoreo e intervención en conflictos sociales la

19 La CIDH precisa que “[...] las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimiento a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano [...]” (citado por Defensoría del Pueblo, 2007, p. 23).

20 Defensoría del Pueblo (2020) reporta casos de 2018 en Yungay, Áncash (p. 25), de 2015 en Pasco (pp. 72-73) y de 2014 en Juliaca, Puno (p. 77).

21 Algunos casos recogidos de Defensoría del Pueblo (2020): en Tauripampa (Yauyos-Lima), conflicto del 2017 (p. 58); en Chumbivilcas (Cusco), del 2019 (p. 44); y en Pampas Chico (Recuay-Áncash), en observación (p. 94).

22 En mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió su Reporte Especial N° 1 sobre “Demandas y tensiones en contexto del Covid-19”, señalando que en este escenario de características inéditas, surgen demandas, protestas y tensiones sociales vinculadas directa o indirectamente a la pandemia. Es el caso de un grupo de trabajadores de la cadena de suministros mineros, que a través de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP) denunciaron condiciones de riesgos a la salud frente a la Covid-19, ya que continuaron trabajando durante la pandemia. En algunos casos, las denuncias se hicieron anónimamente debido a la inestabilidad laboral que implica la modalidad de subcontratación.

23 Es importante tomar en cuenta la data estadística sobre los compromisos trazados en mesas de diálogo que registra el Informe Willaqniki de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, de diciembre de 2019: De los 2050 compromisos pendientes, 1638 correspondían al Estado (80 %); mientras que 384 (19 %) a las empresas privadas y 28 (1 %) a la sociedad. De la totalidad de compromisos pendientes de responsabilidad del Estado, 1105 correspondían al gobierno nacional, 243 a los gobiernos regionales, 198 a los gobiernos locales y 92 a otros poderes u organismos autónomos.

24 Sobre institucionalidad y gobernanza ambiental, el Informe País 2020 OCDE concluye lo siguiente: “Perú ha realizado un progreso significativo en términos de legislación y gobernanza ambientales. El país ha ratificado varios de los principales acuerdos ambientales multilaterales y, durante la última década, ha fortalecido considerablemente su marco de política interna para la protección del medio ambiente” (p. 47).

25 Una externalidad ocurre cuando, en una economía de mercado, la producción o el consumo de un bien o servicio afecta o beneficia a terceros que no participan en su compra, venta o consumo, siendo negativa en el primer caso y positiva en el segundo. Las externalidades son costos o beneficios externos que no se incorporan al precio de mercado, por lo que no repercuten en los estados financieros de las empresas, sino que se trasladan a terceros o a la sociedad, convirtiéndose en costo social. Los impuestos y las multas o penalidades son los principales instrumentos utilizados para internalizar las externalidades negativas y las subvenciones para interiorizar las externalidades positivas.

Defensoría del Pueblo encuentra que los tres factores estructurales que explican la frecuencia, intensidad y diversidad de los conflictos sociales en Perú están relacionados con (i) la expansión del mercado, impulsada por los altos precios de los minerales dentro de una política macroeconómica que se mantiene más de veinticinco años; (ii) la ausencia de reformas institucionales dirigidas a fortalecer la representación política, modernizar la administración pública y la administración de justicia, que se expresa en la ausencia, ineficiencia, corrupción del Estado y sus limitaciones para intermediar entre intereses contrapuestos; y (iii) las condiciones de pobreza y desigualdad que subsisten en el país.

La Defensoría del Pueblo también señala que la desconfianza en el sistema político y en la institucionalidad del Estado en su conjunto influyen en la persistencia de la conflictividad social en el país, ya que la población la adopta como una vía para presentar sus demandas y discutirlos en espacios en los que el diálogo debe ser el instrumento clave.²⁶

Por otro lado, en julio de 2020, la Defensoría del Pueblo presentó el informe N° 026-2020-DP, “Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el Covid-19”, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y, que, como se ha señalado líneas arriba, identifica cuatro escenarios de tensiones y demandas relacionados con la pandemia, uno de los cuales es la actividad minera.

Desde la experiencia de la Defensoría del Pueblo,²⁷ los objetivos identificados que los actores persiguen con la protesta social en espacios públicos:

- Abrir un canal para tratar las demandas planteadas.
- Lograr adhesión por parte de diferentes sectores de la sociedad.
- Generar incomodidad como un mecanismo de presión a fin de estimular e incitar a una respuesta.
- Enviar un mensaje contundente, que se demuestra en el número de personas que se reúnen, la energía con la que se expresa y la voluntad permanente de dialogar, ya que la protesta no se consume en sí misma, sino que es un medio para resolver los problemas.

B. La postura del sector privado

Para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE),²⁸ los factores más relevantes para explicar la conflictividad social en el país se encuentran en la existencia de brechas sociales, en la falta de cumplimiento del rol redistributivo del Estado²⁹ y en la débil presencia de este en los territorios donde se desarrollan

26 De acuerdo con el Barómetro de las Américas del 2017, el apoyo a la democracia en Perú cayó de 62,5 % en el 2008 — su punto más alto— a 52,7 % en el 2017. Asimismo, la confianza en los partidos políticos es de solo 7,5 %, la más baja de Latinoamérica, mientras que el 78 % de las personas piensa que la corrupción de los funcionarios públicos es generalizada.

27 Aporte enviado al MINJUSDH vía correo electrónico el 31/03/2021. Se encuentra en la matriz de la Mesa Multiactor.

28 Presentación sobre Conflictos Sociales proporcionada a la UARM. 23 de enero del 2020.

29 La SNMPE, con base en información pública del MEF, elaboró el estudio “El canon, sobrecanon y las regalías en el Perú



proyectos extractivos. A ellos se agregan, en algunos casos, elementos vinculados a aspectos socioambientales, así como ideologías e intereses particulares contrarios a la industria.

La trascendencia de las brechas sociales y la ausencia de respuesta estatal se expresa, señala la SNMPE, en que de los 1647 compromisos asumidos como parte de las negociaciones por conflictos sociales, 1283 corresponden al Estado (823 a los sectores del gobierno nacional, 212 a los gobiernos regionales, 162 a los gobiernos locales, 86 a otros organismos), en tanto que las empresas son responsables de 344 y la sociedad de los 20 restantes.

El alto número de demandas vinculadas con el acceso servicios públicos, educación, salud u otros se explica al observar las grandes diferencias que evidencian los indicadores sociales en el ámbito rural y urbano:

Tabla 4. Indicadores de pobreza y acceso a servicios públicos, 2018

| Indicador | Rural | Urbano |
|--|--------|--------|
| Pobreza | 42,1 % | 14,4 % |
| Población que dispone de agua por red pública | 74,4 % | 95,3 % |
| Población con acceso a saneamiento por red pública | 29,5 % | 90,3 % |
| Población con acceso a electricidad | 82,2 % | 99,3 % |

Fuente: SNMPE. Presentación sobre conflictos sociales proporcionada a la UARM.

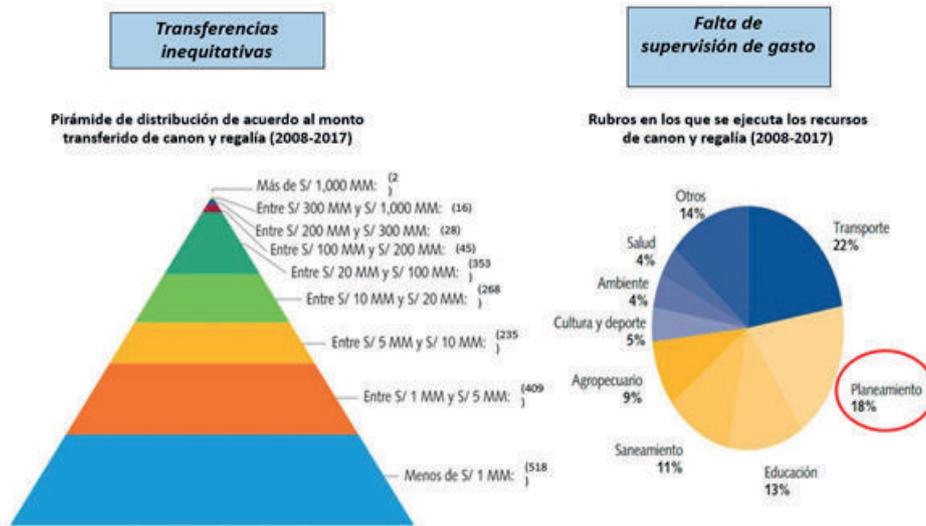
La falta de atención de las necesidades de la población rural se explica, entre otras razones, por la poca o ineficiente ejecución de los recursos públicos por concepto de canon y regalías.³⁰ Al respecto, la SNMPE (2018, p. 16-17 & p. 79) da cuenta, con base en datos del MEF, de que en el periodo 2008-2017 los gobiernos subnacionales en su conjunto ejecutaron un 64,9 % de recursos que presupuestaron de canon y regalías.

A ello se agrega la inequidad de las transferencias que benefician a un número reducido de gobiernos subnacionales, así como la falta de supervisión de la calidad del gasto que hace que se destinen montos significativos a temas no relevantes, como se muestra a continuación:

2008-2017” (actualizado al 2018), en el que se identificó que el grado de ejecución de los gobiernos subnacionales de los presupuestos con fuente en canon y regalías mineras y petroleras fue apenas del 66 % en la última década. Asimismo, en los usos de dichas transferencias se encontró que el segundo rubro más gastado fue Planeamiento con 18 % (superando a Educación con 12 % y a Saneamiento con 11 %; el primero fue Transporte con 22 %). Se sigue de ello que hay una elevada participación de un rubro que no está sustentado en obra de infraestructura en particular, como corresponde.

30 Al respecto, es importante destacar la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en Perú, que a través de informes bianuales da cuenta de la ejecución presupuestal de los ingresos por concepto de canon y regalías en el Estado. En la región Piura, por ejemplo, el promedio del nivel de ejecución fue de 67.77% en el periodo 2015-2018, según el último estudio de transparencia regional (Barraza, 2019b, p. 74). En tanto, en Loreto, el nivel de ejecución llegó a 69.79% en el mismo periodo (Barraza, 2019a, p. 45). Y en Arequipa, el Gobierno Regional ejecutó el 74.14% en promedio durante el periodo 2012-2018 (Quiñones, 2019, p. 40).

Gráfico 7. Distribución del canon y regalías



Fuente: SNMPE. Presentación sobre Conflictos Sociales proporcionada a la UARM.

En línea con esta interpretación, el presidente de la SNMPE ha manifestado en más de una oportunidad: “Hace falta más presencia del Estado y el cierre de brechas sociales” (Fumagalli citado por Fernández, 2019, § 5; cf. Confiep, 2020). Por su parte, las empresas del sector hidrocarburos de este gremio han ratificado su compromiso de apoyar los esfuerzos estatales para cerrar brechas sociales y de infraestructura, lo cual debe ir acompañado de la mejora de la calidad del gasto de los recursos generados por la industria extractiva (cf. SNMPE, 2019b).

Adicionalmente, con base en un informe del PNUD, la SNMPE destaca que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Perú ha mejorado,³¹ aunque no lo relaciona directamente con los beneficios producto de las actividades extractivas.

El requerimiento de una mayor presencia estatal para evitar los conflictos sociales también es expuesto por un representante del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico, que sostiene que el Estado debe atender los requerimientos de la población con servicios básicos de calidad para reducir la pobreza, ya que la desigualdad es un elemento que puede impulsar la conflictividad (SNMPE, 2016).

En relación con las posturas ideológicas, el incremento de los conflictos mineros está vinculado a la existencia de estrategias realizadas por “grupos antimineros” que buscan bloquear los proyectos, generando temores ambientales y difundiendo una narrativa que descalifica la acción del Estado y la labor de las empresas (cf.

31 Según el Informe IDH 2019 del PNUD, en el periodo 2003-2019 Perú experimentó un progreso sostenido en su desarrollo humano, creciendo este a una tasa acumulada de más de 60 %. El estudio señaló que en 2003 Perú obtuvo un índice de 0,366, mientras que en 2019 alcanzó 0,586. En el informe se arroja que los distritos cuya economía está diversificada tienen mayor IDH que aquellos que solo tienen la agricultura como actividad económica (cf. PNUD, 2019, anexos estadísticos IDH 2019 & IDH y componentes 2003-2017, disponibles en <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>).



Lampadia, 2019; Mendonça, 2016 & Gestión, 2014).

C. La postura de otros actores gubernamentales

La perspectiva relativa al cierre de brechas como causa de los conflictos ha sido incorporada por la PCM, cuyo Viceministerio de Gobernanza Territorial, ha fijado como uno de sus objetivos la disminución de las brechas con las intervenciones en bienes y servicios.

Como señala una nota de prensa gubernamental que recoge la visión de la principal autoridad del Viceministerio de Gobernanza Territorial:

En el Perú existen grandes proyectos de inversión que generan abundante riqueza, pero alrededor de ellos se generan conflictos cuyo origen se relaciona con que los proyectos no le han cambiado la vida a la gente, no han generado desarrollo en las comunidades territoriales alrededor de esos proyectos. (PCM, 2019a, [§ 1]).

Desde la visión de las actuales autoridades, en las negociaciones que se realizan alrededor de los casos de conflicto, no se puede continuar con la discusión sobre la falta de servicios públicos (salud, agua potable, electricidad, vías de comunicación, etc.) en los territorios donde se ejecutan los proyectos de inversión, siendo necesario encontrar soluciones de largo plazo y construir una estrategia de desarrollo.

Ello pasa por identificar las necesidades de servicios e infraestructura de las comunidades para que, en un mediano plazo, estas cuenten con un mismo nivel de cobertura de agua, transporte, salud, educación y también oportunidades económicas. En línea con esta perspectiva, se emitió el Decreto Supremo N° 139-2019-PCM, que declaró de prioridad y urgencia nacional la elaboración de un Diagnóstico y un Plan de cierre de brechas en el departamento de Loreto. El instrumento ha sido presentado en enero del 2020 y comprende una serie de proyectos en el ámbito petrolero de este departamento,³² siendo la primera medida estatal de este tipo en el país.

La existencia de brechas como causa de los conflictos sociales se complementa con dos factores adicionales. El primero, es la ausencia de una política de ordenamiento territorial³³ que permita que el Estado, en conjunto con los distintos actores políticos, económicos y sociales, logre un acuerdo sobre la convivencia de las distintas actividades socioeconómicas de determinado territorio. El segundo

32 La SGSD-PCM (2019, p. 30) informa que los días 4 y 5 de febrero de 2019 se organizó una reunión de trabajo vinculada al avance de los compromisos de la mesa que se instaló en febrero de 2018, a fin de mejorar las condiciones de desarrollo con énfasis en el cierre de brechas existentes en la región Loreto.

33 Según el artículo 22 de la Ley 30230, cuya constitucionalidad fue ratificada por el Tribunal Constitucional (Pleno Jurisdiccional Expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC acumulados), el ordenamiento territorial es “[...] un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales”.

elemento es la desconfianza de la población por el incumplimiento de los acuerdos y compromisos suscritos en las mesas de diálogo que se han construido durante los últimos quince años. Superar estas causas exige la construcción de un marco institucional y legal sobre ordenamiento territorial y establecer un nuevo tipo de relación entre el Estado, las comunidades y las empresas.

Otra explicación sobre las causas de los conflictos es desarrollada por Catellares & Fouché (2017) en un documento publicado por el Banco Central de Reserva del Perú. En dicho trabajo se evalúan los determinantes de los conflictos sociales en zonas de producción minera en Perú, utilizando como variables la información distrital de cada conflicto social y empresa minera entre el periodo 2008 a 2015. Los datos comprenden información mensual detallada de cada conflicto social (motivo, distrito, empresa relacionada al conflicto y el resto de los principales actores del conflicto) que se combina con información de las características y datos de producción por mineral extraído de las empresas mineras, y finalmente se incorpora data socio-demográfica y económica de cada distrito (medio ambiente y protección de las comunidades, preferencias de los ciudadanos por actividades mineras, entre otros), complementada con información específica de las empresas mineras.

Luego de realizar las regresiones estadísticas, los autores encuentran que los factores sociodemográficos y económicos, impactan significativamente en la probabilidad de ocurrencia de un conflicto socioambiental. Así, la primera conclusión del estudio es que “[...] los distritos más pobres o con una distribución del ingreso más desigual tienen una mayor probabilidad de desarrollar un conflicto social en distritos que cohabitan con la producción minera [...]” (Catellares & Fouché, 2017).

Por otro lado, aquellos distritos ubicados en zonas de mayor altitud tienen mayor probabilidad de desarrollar un conflicto lo que se vincularía con la competencia por los escasos recursos disponibles para la agricultura en dichos territorios. De la misma manera, la participación de la pequeña agricultura aumenta la probabilidad de un conflicto social, lo cual se debería a la dificultad de coordinar con un número atomizado de agricultores. Finalmente, se establece que en aquellos distritos donde la proporción de votos que tienen las agrupaciones políticas con propuestas poco favorables a la minería es mayor, hay una mayor probabilidad de que surja un conflicto social.

Con respecto a los conflictos socioambientales, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2016) sostiene que estos se generan por la oposición de la población al inicio o ejecución de los proyectos, debido al temor que existe sobre los impactos negativos en el ambiente. En este contexto, de acuerdo con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA, 2016, p. 39), las demandas planteadas por los pobladores a las entidades públicas y a las empresas involucradas se pueden clasificar en dos grupos:

- Demandas presentadas antes del desarrollo de la actividad económica, re-



feridas a la percepción sobre los riesgos de contaminación de las cuencas, la afectación de tierras y otros impactos en el territorio que puede generar la futura ejecución de la actividad económica. En este grupo las demandas se vinculan básicamente con los proyectos y concesiones para actividades extractivas, industriales y de servicios.

- Durante el desarrollo de la actividad económica. En este caso, las demandas se relacionan con los impactos que podrían producirse durante el desarrollo de las actividades. Los pobladores perciben que se genera contaminación ambiental por vertimientos de desechos tóxicos en las cuencas y tierras.

La gestión de estos conflictos, desde la perspectiva del OEFA se realiza como parte de la etapa de certificación ambiental para el primer caso y de las acciones de fiscalización para el segundo. El detalle de estas acciones se brinda en la segunda parte del informe.

D. La postura de la sociedad civil, los sindicatos y los pueblos indígenas

La visión desde la sociedad civil, las centrales sindicales y los pueblos indígenas sobre las causas de los conflictos sociales en Perú se ha centrado en el ámbito socioambiental, ubicando sus preocupaciones en la expansión de ciertas actividades económicas, en particular del sector extractivo, y su impacto en el ambiente; así como en la debilidad del rol regulador del Estado y la defensa de los derechos de los liderazgos sociales y organizaciones comunales.

A manera de telón de fondo, se considera que la agudización de los conflictos socioambientales obedece a la profundización del modelo extractivista,³⁴ en un contexto de una desconfianza creciente de los actores sociales en el Estado, debido a que este no cumple su rol de garantizar los derechos de las personas y más bien prioriza el apoyo a grupos económicos empresariales.

Entre otros elementos que considera este sector se encuentran:

- **Las afectaciones a la salud ambiental y humana y la falta de remediación de pasivos ambientales mineros.** Al respecto se indica que a pesar de que las actividades mineras y de hidrocarburos generan ingresos al país, “[...] han sido y siguen siendo los principales focos de contaminación ambiental y humana en nuestros pueblos, por la falta de responsabilidad

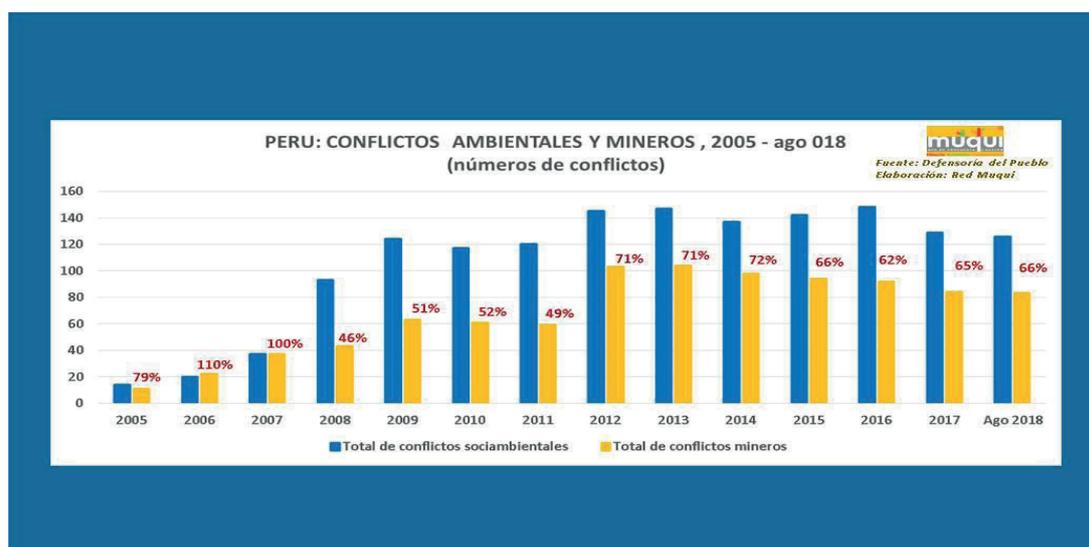
34 En consideración de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, y las centrales sindicales, bajo el modelo económico actual la actividad económica estatal es subsidiaria, y el rol que cumple el Estado peruano es de regulador socioeconómico y ambiental de un desarrollo impulsado desde el sector privado y en el contexto de una economía abierta de libre mercado. Reforzar a la actividad extractiva como eje del modelo económico en Perú no solo ha significado mayor dependencia, sino mayor vulnerabilidad respecto a los problemas de la economía internacional. Para la Conferencia Episcopal de Acción Social (CEAS), el impacto ambiental es asumido como un conjunto de externalidades y no como “[...] el resultado de procesos de producción o extracción en su vínculo con la naturaleza, por lo que es tratado como un hecho fortuito o temporal y, más aún, considerando que una actividad extractiva en expansión afecta la asignación intergeneracional de los recursos naturales agotables”.

en asumir exigencias ambientales mínimas y de respeto a nuestros pueblos de parte de las empresas que son titulares de los proyectos de inversión” (sic.) (Red Muqui, 2018, p. 12).

- **La ausencia de herramientas efectivas de prevención de los conflictos**, que permitan una adecuada resolución. Ello genera que en la mayoría de los casos en los que la población exige la presencia del Estado, principalmente del gobierno central, este acude cuando se suscitan hechos de violencia. Asimismo, las mesas de diálogo se suelen convocar solamente después de un proceso agudo de conflictividad, lo que resta credibilidad y confianza a la actuación.
- **La expansión de las actividades mineras** abarca grandes áreas del territorio nacional donde se ubican los recursos naturales, muchos de ellos habitados por comunidades campesinas. El crecimiento del área de las concesiones mineras³⁵ y el cambio de uso del territorio generan incertidumbre sobre la propiedad y uso de la tierra, en tanto que con la llegada de los actores mineros se producen cambios en la dinámica social y económica.

Sobre la cantidad de conflictos sociales en materia ambiental y minera, la Red Muqui ofrece el siguiente gráfico del periodo 2005-2018, con datos de la Defensoría del Pueblo:

Gráfico 8. Conflictos ambientales y mineros. 2005-2018



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración: Red Muqui.

- **La falta de una política de ordenamiento territorial** que incluya la gestión integrada de los recursos naturales y aproveche las potenciali-

35 En consideración de la CEAS, la expansión de las concesiones y las exploraciones mineras, así como las ampliaciones de la producción, conllevan riesgos de contaminación y pérdidas de ecosistemas hídricos, reducción de la disponibilidad de agua, de biodiversidad a nivel local y de afectación del entorno en relación con el desarrollo local sostenible, más aún si no hay adecuados procesos de consulta a poblaciones locales, así como información clara sobre el impacto ambiental a los ecosistemas desde la etapa de exploración minera. Según CEAS, los conflictos mineros han pasado de constituir el 50 % de los conflictos socioambientales entre los años 2008 y 2011 al 70 % en el periodo 2012-2015 y al 64 % en 2016-2017, estando concentrados en Áncash, Puno, Cusco, Cajamarca, Apurímac, Piura en el periodo 2017-2018.



dades del territorio, considerando los usos y costumbres de las comunidades campesinas y nativas y las áreas protegidas y de conservación, especialmente los recursos hídricos.

- **La criminalización de la protesta social.** Se afirma que existe una estrategia del Estado que implica la apertura de procesos de investigación a quienes lideran las protestas, “[...] planteando con ello, que los diversos actores vinculados a una problemática social en la que puede estar inmersa la defensa de derechos, buscarían en todos los casos intereses particulares que los benefician, y por ello se generan las protestas sociales [...]” (Red Muqui, 2018, p. 36). Estas acciones comprenden además campañas públicas de desprestigio y estigmatización, con el objetivo de atemorizar a las personas que se movilizan y restar credibilidad a sus reivindicaciones. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2019, [§ 2]) indica que, por ejemplo, en el caso de Las Bambas el Estado ha impulsado el procesamiento de los comuneros y también la declaratoria de estados de emergencia preventivos que suspenden los derechos fundamentales de la población.
- **El debilitamiento de la institucionalidad socioambiental y la política de desregulación.**³⁶ Esto guarda estrecha relación con el involucramiento de ciertos sectores de poderes económicos en las diversas esferas del poder político y la participación en la toma de decisiones. Así, con el ingreso al Estado de funcionarios, técnicos y profesionales que han trabajado para o con las empresas, se facilita el dictado de normas que desregulan las actividades económicas y se facilita la aprobación de los estudios y proyectos presentados por las empresas.³⁷

Un factor que reviste especial importancia en el caso de los Pueblos Indígenas es la no realización de procesos de consulta previa conforme los estándares y lineamientos establecidos por el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa.³⁸ Se afirma que “[...] siendo un derecho de los Pueblos Indígenas, no obstante, es considerada como una traba para las inversiones por el sector empresarial privado y algunos funcionarios del Estado [...]” (Red Muqui, 2018, p. 75), generándose un círculo vicioso de incumplimiento o cumplimiento mínimo de una obligación estatal vigente desde 1995.

A ello se agrega la falta de reconocimiento y titulación de tierras de comunidades

36 CEAS considera que la desregulación ambiental impide que se interiorice el gasto de la gestión ambiental, y tiende a hacer más permisivos los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LM) a fin de evitar las multas. Así también la eliminación de “trabas burocráticas” en la aprobación de los EIA, los ITS y otros instrumentos de gestión ambiental, como a través de la obtención de permisos o autorizaciones, permisividad en la fiscalización ambiental, y manejo de gestión de conflictos sociales por un Estado que actúa más como un facilitador que como un mediador.

37 Para Francisco Durand (2016), uno de los factores claves para entender la débil institucionalidad en regulación ambiental que permite una situación de impunidad y graves omisiones en la función pública de los operadores del Estado son los conflictos de intereses que se constituyen cuando consultores del sector privado minero pasan a formar parte de la estructura estatal. Se puede revisar las investigaciones de Convoca sobre “La puerta giratoria en las industrias extractivas: funcionarios que transitan entre el poder público y el privado en minería e hidrocarburos”, y también “Así opera la puerta giratoria de la supervisión ambiental para las grandes empresas infractoras”, ambas de 2018.

38 En esta materia, la Oficina de Gestión del Diálogo y Participación Ciudadana del Minem ha observado que el proceso de consulta previa se implementa en el marco del respeto de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, Ley y Reglamento de consulta previa; así como, otros instrumentos normativos vinculados.

campesinas y de comunidades nativas, lo que limita la defensa de sus derechos de propiedad y dificulta el acceso a los espacios de toma de decisiones sobre los recursos ubicados en el territorio.

E. Otros estudios

Desde otra perspectiva, Monge et al. (2008, p.120), al referirse a los conflictos socioambientales, sostienen que la mayoría se origina en daños ambientales que no solo son actuales o reales, sino, también, en daños percibidos o potenciales.

Los autores sostienen que la explicación a esta situación se encuentra en [...] el hecho de que las poblaciones rurales, que participan de estos conflictos, no están en la capacidad de probar científicamente que la contaminación del agua, la enfermedad y muerte de los peces y los ganados, y la baja de rendimiento de las cosechas, entre otros fenómenos, resultan de la presencia de las actividades mineras o de hidrocarburos. Del mismo modo, tampoco tienen la certeza, el tiempo o la paciencia para esperar que otros prueben eso que ellos no pueden probar. Más bien, se apoyan en la comunicación horizontal y en la memoria histórica. La percepción de la población rural se puede resumir así: si la historia enseña que la mina contamina; si la gente dice, en otros lugares, que la mina contamina; si el agua desapareció o se ensució al llegar la mina; y si también se secó el pasto, se murieron los peces y los animales, entonces la mina contamina. (Monge et al., 2008, pp. 120-121)

Esta lógica es reforzada en algunos casos por la actuación de agentes externos que intervienen en las mismas zonas donde se desarrollan los conflictos, superando los discursos que difunden las empresas y el Estado, que son más favorables al desarrollo de las actividades extractivas.

Asimismo, las causas de los conflictos también se pueden encontrar en la dinámica particular que estos presentan. Monge et al. (2008) señalan los siguientes aspectos:

- **El rechazo a la presencia de las empresas mineras y de hidrocarburos.** En estos casos, las poblaciones que disponen de una base productiva viable que puede ser afectada se enfrentan a las empresas mineras cuyas actividades amenazan con poner en riesgo su base productiva, sobre todo porque se percibe que van a contaminar o acaparar el agua.
- **La negociación de las condiciones planteadas a las empresas mineras y de hidrocarburos.** Se trata de aquellos casos que no buscan impedir el desarrollo de actividades mineras o petroleras, sino que buscan negociar las condiciones en que se desarrollarán las actividades.
- **La disputa por la renta generada por las industrias extractivas.** Dada la existencia de tributos derivados de las actividades mineras y de hidrocarburos que son distribuidas a los gobiernos regionales y locales de las regiones productoras, se generan expectativas y conflictos por acceder a los mismos. Igualmente, por la propia naturaleza de distribución de los recursos económicos, se genera una profunda desigualdad entre los terri-



torios.

- La superposición entre los derechos de concesión otorgados a las empresas para la realización de actividades extractivas y la propiedad del terreno superficial que corresponde a las comunidades campesinas y nativas. Esto genera tensión en las poblaciones locales ante la posibilidad de perder un recurso fundamental para su subsistencia.

Una aproximación de más largo plazo sobre las razones de la conflictividad social es elaborada por Arce (2008), quien evalúa algunas hipótesis que prevalecen en el debate sobre esta problemática en Perú y plantea su propia explicación.

El primer elemento señalado por Arce es que el ciclo de protestas del periodo 1985-1990 es similar al que se observa tras la caída del régimen fujimorista, presentándose los principales picos a los dos años de inicio de los nuevos gobiernos, lo que da cuenta de una pérdida importante de capital político. Esta constatación permite deducir que la relación entre la situación de la economía nacional y la movilización no es clara: en la década de los 80 el manejo económico fue malo y hubo una movilización social alta, mientras que, en el ciclo actual de protestas, la situación económica ha sido más bien de crecimiento.

Tomando este último elemento, Arce recuerda que varios estudios sostienen que el crecimiento económico que sigue a las reformas de ajuste ha contribuido a la desigualdad y, por ende, ha aumentado el descontento social; o que el crecimiento económico ininterrumpido ha generado un desborde social al aumentar las expectativas de la población (inclusive se caracterizó a las movilizaciones como “conflictos originados por la abundancia”). Sin embargo, al medir la relación entre crecimiento económico y protestas sociales, se nota que esta es negativa y estadísticamente diferente a cero; es decir a mayor crecimiento, menor nivel de protestas.

Siguiendo con el análisis, Arce indica que otro tema vinculado a la relación entre crecimiento económico y protesta social es la pobreza. Al respecto, señala que las cifras de pobreza y desigualdad en Perú y América Latina son relativamente estables, es decir no presentan grandes variaciones año tras año, por lo que al ser un fenómeno generalizado no pueden explicar fácilmente “el estallido” de las protestas. Lo mismo ocurre para los casos de zonas extremadamente pobres en las que la frecuencia e intensidad de las protestas es relativamente baja (por ejemplo, Huancavelica).

Para Arce, las variables que explican mejor el ciclo de conflictos son de carácter político, y en particular se refiere a la apertura del sistema político como factor que propicia la movilización. El retorno a la vida democrática en Perú generó [...] un clima más propicio para la movilización social y así ha expandido las posibilidades para que los actores sociales consigan sus metas. Esta victoria de la política en las calles ha dado legitimidad al uso de la protesta como instrumento de petición, motivando a otros actores a emular este comportamiento. (Arce, 2008, p. 288)

Arce señala, además, que si bien muchos de los trabajos sobre conflictos hacen hincapié en la necesidad de mantener una estabilidad para no afectar al sistema político, no debe olvidarse que dentro de una democracia la estabilidad política no es necesariamente la dimensión más importante.³⁹

Otro documento por mencionar es el Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas acerca de su misión a Perú en el año 2017. En este se indica que, de acuerdo con la información recibida, las principales causas de los conflictos sociales vinculados a las actividades empresariales realizadas a gran escala son

[...] la preocupación por los efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente, la falta de transparencia y de acceso a la información y la limitada participación de las partes interesadas en los procesos de adopción de decisiones. Además, las empresas pusieron de relieve el problema de las operaciones que se realizaban en regiones en las que el Estado tenía poca presencia y en las que prevalecían la desigualdad y la pobreza, factor este que aumentaba las expectativas de la comunidad con respecto a los beneficios que podría reportarles un proyecto determinado. A veces, las comunidades locales y las empresas se veían obligadas a ocuparse de las reclamaciones de la población local por propia cuenta, sin el apoyo del Gobierno, y con frecuencia se celebraban negociaciones en sitios alejados de los lugares donde se habían producido realmente los conflictos. (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2018, p. 6).

El Grupo de Trabajo señala además que por lo general los acuerdos entre las comunidades, el Estado y las empresas, no se cumplen; y también menciona que en todo proceso de adopción de decisiones debe alentarse la participación sustantiva de todos los actores que pudieren ser afectados, siendo obligatoria la realización de consultas a los pueblos indígenas.

Finalmente, cabe mencionar que uno de los últimos documentos que aborda la conflictividad social en el ámbito de la minería es el Informe de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible creada mediante Resolución Suprema N° 145-2019-PCM. En este se señalan los siguientes los factores en el surgimiento de los conflictos sociales:

- a) La ausencia de políticas territoriales explícitas, lo que dificulta la construcción de consensos entre las distintas visiones e intereses sobre el territorio.
- b) La fuerte asimetría que suele existir entre los actores puede generar, de un lado, acuerdos imperfectos y, por el otro, conflictos sociales abiertos.
- c) Un sistema de distribución de beneficios percibido como injusto por las comunidades, y que puede agravar las asimetrías sociales y generar una brecha entre quienes reciben las transferencias y aquellos que no.
- d) La incapacidad estatal y social para mejorar la calidad de vida de las personas mediante un uso eficaz, equitativo y sostenible de los recursos

³⁹ Arce (2008, p. 220) recuerda que, para Golstone, “[...] las sociedades democráticas y libres fomentan las protestas, haciéndolas más útiles y atractivas; estas sociedades no convierten en obsoletas a las protestas e incluso a la violencia”.



- públicos.
- e) Débiles mecanismos de solución de controversias entre las autoridades estatales las empresas y las comunidades.
 - f) Las deficiencias de los mecanismos de información, participación, consulta previa y acuerdo previo y la ausencia de fiscalización de la calidad de los mismos.
 - g) La debilidad de las políticas interculturales, lo cual dificulta el accionar del Estado ante la presencia de pueblos indígenas.
 - h) La desconfianza en el papel regulador y fiscalizador del Estado, en particular en el campo de la regulación ambiental.

La Comisión señala que esta es una cuestión central en la agenda del país, especialmente porque los recursos naturales están ubicados en territorios muy complejos desde el punto de vista social, cultural, ambiental y político.

III. Consecuencias de los conflictos sociales

En relación con las consecuencias de los conflictos, es necesario considerar distintos ámbitos, que pueden ir desde la afectación de los derechos fundamentales de las personas hasta la política y la economía del país, en particular cuando los conflictos se desarrollan de forma violenta, agudizando la confrontación entre la población, el Estado y las empresas.

Con respecto al primer punto, las medidas de protesta han generado enfrentamientos entre las personas movilizadas y la Policía Nacional, a consecuencia de las cuales muchas personas han sido heridas y otras perdieron la vida.⁴⁰ En este aspecto es importante tener en cuenta la Ley N° 30151,⁴¹ publicada en enero de 2014, que al modificar el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal, declara exento de responsabilidad penal al agente militar o policial que en cumplimiento de su deber ocasione lesiones o muerte con su arma u otro medio de defensa. Esto constituye un riesgo grave de afectación de derechos humanos.

Según estimaciones de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, desde el año 2002 a agosto del año 2019 se tiene un registro de 299 personas fallecidas, entre civiles y policías (cf. Huacasi, 2019). El periodo de gobierno con el mayor número de víctimas mortales fue el de Alan García, con 193 muertes, mientras en el gobierno de Ollanta Humala se registró 72 fallecidos, y 13 en el de Pedro Pablo Kuczynski. En tanto, en 2018, año en que asumió el gobierno Martín Vizcarra, se registró 5 víctimas mortales, 3 en el 2019 y 14 en el 2020.⁴²

De acuerdo con los reportes de conflictos de la Defensoría del Pueblo, las personas heridas en el periodo 2012 al 2019 sumaron 2693. El mayor número se produjo en 2015, con 872; y en 2012, con 649. Desde el año 2017 se redujo la cantidad de heridos, aunque siguen superando el centenar (104 en 2017, 134 en 2018 y 173 en 2019). En el siguiente gráfico se aprecia la tendencia de los últimos 7 años.

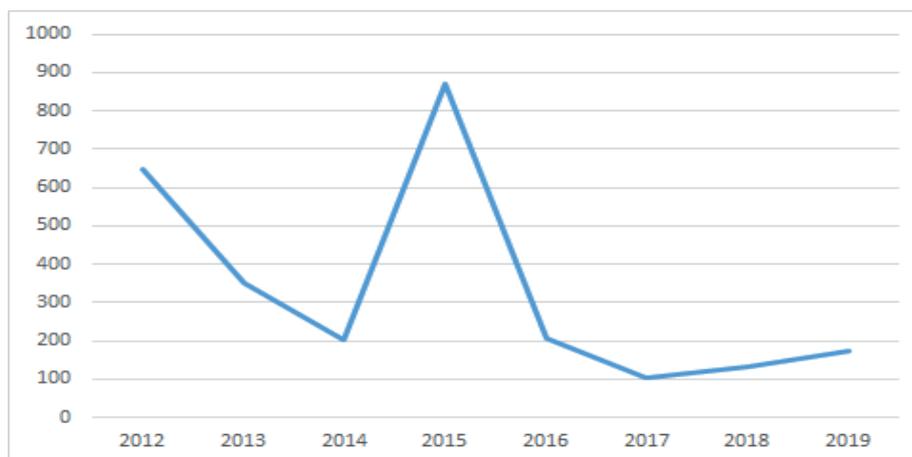
40 El tema de Uso de la fuerza es materia de otro documento de diagnóstico del PNA.

41 Esta ley está disponible en <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30151.pdf>

42 cf. Defensoría del Pueblo (2019b, 2019c & 2020a). Actualización a diciembre de 2020: el gobierno de Martín Vizcarra terminó el 9 de noviembre de 2020, luego de que el Congreso declarara la vacancia presidencial. En marzo de 2020 empezó la pandemia de Covid-19.



Gráfico 9. Número de heridos en conflictos sociales 2012-2019



Fuente: Reportes de la Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Las afectaciones también alcanzan el derecho a la libertad personal, debido a que luego de los enfrentamientos las fuerzas policiales realizan detenciones, o también cuando la población retiene a funcionarios públicos o trabajadores de las empresas. Del mismo modo, los daños a la propiedad privada y pública, y la restricción del libre tránsito debido a las acciones de protesta, acaban perjudicando los derechos de la población, esté o no esté movilizada, así como a la economía de las familias.

La poca efectividad estatal para gestionar adecuadamente los conflictos guarda relación con la decisión de las autoridades políticas de establecer estados de emergencia, incluso de modo “preventivo”, con la consiguiente restricción al ejercicio de ciertos derechos fundamentales en los territorios donde se ubican proyectos extractivos.⁴³ El caso más llamativo es el denominado Corredor Minero Sur,⁴⁴ que comprende varias provincias de las regiones Apurímac y Cusco, donde rige un estado de emergencia por el ancho de la vía, habiéndose declarado hasta cinco veces desde el año 2017, con el objeto de resguardar el derecho al libre tránsito.

Sin embargo, los estados de emergencia no son mecanismos de gestión de conflictos, sino de restablecimiento de un orden gravemente perturbado por acciones violentas y cuya subsistencia afecta o pone en riesgo el ejercicio de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha establecido que es “[...] de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever

43 Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2012) recomendó a la PCM que, en casos de declaratorias de estados de emergencia, las acciones de restablecimiento del orden interno se mantengan siempre en la autoridad policial, debido a que, por la naturaleza de su formación, preparación y equipamiento, las Fuerzas Armadas no deben intervenir en tareas de restablecimiento del orden interno en razón del uso de la fuerza, que puede generar o acentuar escenarios de riesgo.

44 El corredor vial en estado de emergencia atraviesa 14 distritos pertenecientes a 5 provincias de los territorios departamentales de Apurímac, Cusco y Arequipa. Más de 50 000 personas, en su mayoría provenientes de comunidades indígenas quechuas, tienen suspendidos sus derechos relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio.

las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado”.⁴⁵

Un aspecto que cabe mencionar son las afectaciones que sufren las personas defensoras de derechos humanos, las cuales comprenden detenciones arbitrarias y atentados contra su integridad física o la de sus familias, dificultades para acceder a mecanismos de justicia e inclusive la estigmatización y persecución. Destacan en este punto las comunidades indígenas, campesinos y personas defensoras de los derechos a la tierra y el medio ambiente, las defensoras de derechos humanos y los periodistas.⁴⁶

La Defensoría del Pueblo también hace mención a las repercusiones sobre las comunidades campesinas y nativas, que son las principales afectadas por el desarrollo de las industrias extractivas:

Una normatividad insuficiente y la falta de monitoreo y fiscalización adecuados ha sido el marco en el que comunidades nativas y campesinas han visto amenazados o afectados algunos derechos. Esta situación ha motivado a las comunidades a demandar un mayor respeto de sus derechos individuales y colectivos. Sin embargo, en tanto sus demandas no han sido oportunamente atendidas por el Estado, se han promovido movilizaciones, protestas e incluso paralizaciones, generándose así conflictos socioambientales, en diversos puntos del país que han llegado a ser violentos. (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 42).

En otro ámbito, los conflictos también generan polarización entre diversos sectores de la población, como ocurre en el campo de la minería, donde se han presentado casos de división social entre “promineros” y “antimineros”. La polarización social tiene un correlato en el ámbito político con la actuación de organizaciones, líderes y autoridades que, más allá de generar un necesario debate para la búsqueda de alternativas y medidas de consenso, sólo contribuyen a resquebrajar más las relaciones sociales y políticas. Por otro lado, los conflictos sociales han impedido o generado retrasos en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada. Así, un reporte del Banco Central de Reserva señala que un factor de la desaceleración de la inversión privada en general y de la inversión minera en particular, es atribuible a los conflictos sociales: “[...] la escalada en el número de conflictos socioambientales ha sido determinante para un entorno menos atractivo de la inversión en el sector minero” (Chirinos, 2015, p. 40).

Esta perspectiva es recogida en los resultados de una encuesta realizada por el ente emisor en noviembre del 2018, con la finalidad de obtener información sobre las dificultades que enfrentan los proyectos mineros y los riesgos que

45 Tribunal Constitucional. Exp. N° 00002-2008-PI/TC. Sentencia del 9 de setiembre de 2009, fundamento 22.

46 Declaración de Fin de Misión, Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Visita a Perú, 21 de enero 3 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=S>



afectan a la minería. La encuesta fue dirigida a ejecutivos de empresas mineras, así como a representantes de empresas que brindan servicios a la minería y a consultores especializados, con los siguientes resultados.

Gráfico 10. Causas más mencionadas de retraso de los proyectos, 2018 (porcentaje de respuestas)



Fuente: BCR (2018, p. 101).

Las respuestas ubican a los conflictos con las comunidades como la causa más mencionada en el retraso de los proyectos (21 %), seguida de los problemas de viabilidad técnica (20 %), los problemas de financiamiento (19 %), los trámites (18 %), los precios (10 %), los costos (8 %) y los problemas ambientales (4 %).

Asimismo, de acuerdo con la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep, 2019, pp. 36-37), un grupo de proyectos mineros valorizados en alrededor de USD 12 000 000 000, equivalentes al 5 % del PBI se postergaron por conflictos sociales. Y con relación a los ingresos tributarios, considerando únicamente los proyectos cupríferos, se hubiera obtenido USD 2 060 000 000 anuales por impuesto a la renta, impuesto especial a la minería y regalías.

Cabe mencionar que una reciente publicación de la Defensoría del Pueblo (2019a, p. 73) da cuenta de “[...] la inexistencia de un índice de medición de los costos económicos, sociales e institucionales, generados por las acciones desplegadas durante un conflicto social por entidades estatales, empresas, organizaciones sociales y ciudadanos, y las consecuencias que acarrear [...]”. Esta carencia impide la toma adecuada de decisiones por parte de las entidades estatales lo que influye negativamente en la gestión de los conflictos sociales.

En atención a ello, la entidad defensorial propone la creación de un Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales, que comprende una serie de indicadores presupuestales y político-institucionales de distintos sectores y niveles de gobierno.

Los indicadores presupuestales son los siguientes:

- a) El gasto público (orden público y salud).
- b) Pérdida de recaudación tributaria.
- c) Destrucción de infraestructura.
- d) Reparación de daños.

En el caso de los indicadores político-institucionales se incluyen:

- a) La percepción de la región sobre la gestión del gobierno central.
- b) La percepción de la región sobre la gestión del gobierno regional en cuestión.
- c) Los hechos de violencia contra la vida y la integridad personal.
- d) El tiempo transcurrido desde el surgimiento del conflicto no resuelto de más larga duración en la región.
- e) La incidencia de conflictos activos en los que no se presenta el diálogo en el momento de la evaluación.
- f) El número de días en los que se mantiene bloqueada al menos una vía de transporte en la región por motivo de un conflicto.

Esta propuesta constituye un acercamiento metodológico para mejorar el análisis de la conflictividad social y contar con una estimación que permita mejorar la asignación presupuestal destinada a esta materia. Asimismo, debe servir como un instrumento de monitoreo periódico para calcular los costos de los conflictos sociales.

A fin de atender los problemas señalados, el gobierno nacional creó distintas dependencias para realizar el seguimiento y la gestión de los conflictos sociales a nivel sectorial e impulsó la conformación de instancias similares a nivel subnacional. En esa línea, se creó, a inicios de 2017, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, como parte de la Presidencia del Consejo de Ministros.⁴⁷ La responsabilidad de dicha entidad es prevenir y gestionar los conflictos sociales, así como promover el diálogo, con el objetivo de contribuir a la gobernabilidad democrática y a la consolidación de una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos. Para ello cuenta con una Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD), de la que dependen tres subsecretarías: de prevención y seguimiento, de gestión de conflictos, y de diálogo y sostenibilidad.

En ese contexto, es importante destacar los espacios de diálogo como herramientas fundamentales para instaurar prácticas de diálogo y negociación entre los actores involucrados en situaciones de conflictividad social.⁴⁸ En nuestro país, como se ha mencionado, el gobierno central es uno de los principales promotores de las mesas de diálogo, siendo que constituyen un mecanismo para canalizar las principales causas que generan conflictos.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2017, p. 37):

Existen dos grandes ámbitos en los que el diálogo se despliega: i) los es-

47 Con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial desapareció la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), cuyas funciones pasaron a formar parte de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo del mismo viceministerio.

48 En Perú no existe un instrumento normativo ni una política pública de gestión y transformación de conflictos sociales enunciada por el Estado de manera explícita en una ley aprobada por el Congreso de la República (Defensoría del Pueblo, 2020a).



pacios y procedimientos de diálogo creados por ley, en los que el Estado y la sociedad (representada por organizaciones sociales, profesionales, académicas o empresariales) deliberan sobre asuntos públicos, como los consejos de coordinación regional y local o el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas, que serán analizados en el próximo capítulo; y ii) los espacios de diálogo creados por la voluntad de las partes, en los que participan múltiples actores para negociar sobre una agenda de temas y problemas, siendo los principales las mesas de diálogo.

En los procesos de diálogo, “[...] no solo es importante que participen todos los actores que forman parte del conflicto, también es necesario que la composición de la mesa refleje la diversidad de la comunidad donde se enmarca el conflicto [...]” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 53). Además, los participantes deben evitar reproducir las desigualdades que existen en la sociedad, a fin de dar a todos la posibilidad de ser escuchados.

Sin embargo, en el balance del periodo 2009-2015, casi la mitad de los conflictos sociales (45,2 %) no se abordó a través del diálogo (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 41 & p. 74). Esta escasa apertura a procesos de diálogo no necesariamente implica falta de interés en la búsqueda de soluciones al conflicto, sino que se manifiesta principalmente en preferir vías judiciales o administrativas.

La SGSD señala que una mesa de diálogo tiene vigencia temporal, y la define como

[un] espacio conformado a raíz del surgimiento de un conflicto social que puede afectar la gobernabilidad. Tiene como finalidad reunir a los actores sociales involucrados en el caso de conflicto, así como a las entidades estatales competentes, para construir juntos soluciones pacíficas e institucionales a los problemas y demandas. (PCM, 2018).⁴⁹

En el ámbito de las actividades mineras, de acuerdo con el artículo 2, inciso 13 de la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM26, una mesa de diálogo es [un] espacio permanente o temporal de interacción entre los representantes acreditados de la población involucrada, de la sociedad civil organizada, de los titulares mineros y las autoridades locales, regionales o nacionales con competencias, en que se aborda determinados asuntos ambientales o socioambientales relacionados al [sic] proyecto minero, a fin de construir consensos y establecer acuerdos.

Recientemente, la Oficina General de Gestión Social del Minem viene impulsando la implementación de los Comités de Gestión Minero Energéticos, mecanismos de coordinación y articulación, creados por Resolución Ministerial N° 288-2020-MINEM/DM, de alcance regional en relación con el desarrollo sostenible de las actividades mineras y energéticas. Constituyen plataformas de articulación entre las entidades públicas y privadas, gobiernos locales, sociedad

49 Además de la mesa de diálogo, la SGSD-PCM (2018, p. 4) distingue otros cinco espacios de diálogo en contextos de conflictividad social: mesa de desarrollo, mesa técnica, comisión multisectorial, grupo de trabajo y comité de seguimiento.

civil y academia. Promueven la viabilidad de proyectos minero-energéticos la prevención y gestión de conflictos a través del acompañamiento en espacios de diálogo, la identificación temprana de potenciales casos de conflictividad social, y el cumplimiento de compromisos.

Si bien las mesas de diálogo buscan prevenir la generación de violencia durante un conflicto, la realidad es que suelen instalarse con dificultades y cuando el conflicto ha alcanzado su máxima intensidad, o con serias advertencias de por medio, a través de la realización de movilizaciones masivas o paralizaciones promovidas por poblaciones afectadas, frentes de defensa, e incluso con participación de autoridades locales.⁵⁰

Una de las dificultades es la falta de garantía en la participación de las mujeres, cuya presencia en procesos de diálogo y en otros espacios públicos es aún escasa.⁵¹ La importancia de garantizar esta inclusión constituye una acción de protección y respeto de los derechos de las mujeres, y además pone de relieve los aportes diferenciales que las mujeres pueden tener en los espacios de toma de decisiones y en la forma misma de llevar a cabo el diálogo.

Es por ello necesario implementar instrumentos de política pública y un marco normativo que contengan la información que guíe las actividades. Estos instrumentos deberán ser elaborados desde la propia oficina (sector) y, de ser el caso, articulados con los otros sectores del Estado, a fin de dar una atención más transversal a los diferentes casos que se vienen atendiendo. Los resultados pueden gestionar conocimiento dentro de los procesos, los que, a su vez, pueden mejorar nuestra gestión de riesgos.

El reporte de la Defensoría del Pueblo a diciembre de 2020 da cuenta de 93 conflictos que se encuentran en proceso de diálogo (lo que representa 63,7 % de los casos activos), de los cuales 85 se realizan mediante mesas de diálogo —77 de ellos con presencia de la Defensoría a través de la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad⁵²— y 8 (8,6 %) aún en reuniones preparatorias para el diálogo (Defensoría del Pueblo, 2021).

En tanto, la SGSD-PCM, a julio de 2020, reporta unos 20 escenarios de conflictividad en los que se encuentra liderando o participando en mesas de diálogo y mesas técnicas (PCM, 2018). Y si bien, en el contexto de la pandemia,

50 Sobre las mesas de diálogo, la postura de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, y las centrales sindicales, es que, en la práctica, no garantizan eficientemente la prevención de conflictos, entre otros motivos, porque en representación del Estado suelen acudir funcionarios con un nivel jerárquico que no permite asumir compromisos concretos en torno a la problemática materia de debate, incluso luego de haber tenido la presencia de un ministro. Ello debido a que no se cuenta con un protocolo o criterio formal que permita determinar qué actores intervienen, quién convoca, cuál es el plazo, cómo es la metodología de trabajo, etc. Asimismo, cuando se asume compromisos, estos suelen manifestarse de modo reactivo y desarticulado, sin las necesarias garantías de cumplimiento.

51 Según la Defensoría del Pueblo (2020a), solo el 17,3 % de participantes en las mesas de diálogo son mujeres. Y allí donde ellas logran estar presentes, su voz no suele ser escuchada.

52 Las tareas principales de esta adjuntía son contribuir a la solución pacífica de los conflictos y monitorear las situaciones de conflictividad social y el cumplimiento de los acuerdos.



la mayoría de las mesas de diálogo se han suspendido debido a las medidas de distanciamiento social, la expectativa es reanudar estos espacios manteniendo los principios de horizontalidad, transparencia y colaboración, y garantizando la participación de los actores teniendo en cuenta las dificultades de conectividad (Defensoría del Pueblo, 2020a).

IV. Estándares en conflictividad social y derecho a la protesta

La conflictividad social puede ser abordada desde diferentes perspectivas y dimensiones: sociológica, antropológica, económica, política y, por supuesto, también desde el campo del derecho y en particular desde los derechos humanos.

Considerando este último punto, es pertinente recordar que, en la historia, las manifestaciones de protesta social han sido motores importantes para el cambio social y la consecución de derechos. Sin movilizaciones de la ciudadanía o de parte de ella, no hubiera sido posible alcanzar algunos logros, como el voto universal, los derechos laborales o la caída de dictaduras.

Pero las acciones colectivas de protesta no son en sí mismas un conflicto social, sino que son una expresión de este. No obstante, en algunos casos, las marchas y otras manifestaciones de protesta han sido reprimidas por las fuerzas del orden mediante el uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias, torturas y otros tipos de agresiones,⁵³ generando actos de violencia y escenarios de riesgo para la vida, la integridad física, la tranquilidad social, entre otros derechos. Del mismo modo, el Estado ha promulgado normas que, con el argumento del orden público y la seguridad, limitan el derecho a manifestarse públicamente y establecen figuras penales para procesar a las personas que se movilizan y exigen el cumplimiento de sus derechos.

El caso latinoamericano presenta abundantes ejemplos de esta forma de actuar como precisa una publicación del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014, p. 12):

En América Latina se han marcado tendencias preocupantes, exacerbadas por una debilidad institucional y una tradición represiva de las fuerzas del orden y seguridad. Predomina una percepción de las reivindicaciones ciudadanas como amenazas a la autoridad del Estado, con el consiguiente enfoque en contener y disuadir las protestas, ofreciendo una respuesta policial a un problema social. A su vez, se percibe el ejercicio de la protesta como contrapunto a la seguridad ciudadana —especialmente por la posibilidad que en el contexto de las manifestaciones se cometan actos delictivos que afecten a la integridad física de las personas o a la propiedad pública y privada—; y, por tanto, insisten en reportar actos de violencia —a menudo, aislados e inconexos— que han surgido en algunas protestas para justificar discursos populistas y políticas de mano dura.

Insistir en esta tendencia va en contra del reconocimiento de la protesta social

53 Véase lo que informa la CNDDHH et al. (s.d., pp. 10-11) sobre torturas, detención arbitraria y uso abusivo de la fuerza en su reporte de conflictos sociales y vulneraciones de derechos humanos en Perú.



como un elemento fundamental del orden democrático y de la defensa de los derechos humanos y deja de lado que esta se encuentra protegida por una serie de instrumentos internacionales. Al respecto, un informe reciente de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que

[...] los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar la identidad de grupos históricamente discriminados. (CIDH, 2019, p. 1)

En esta materia, es importante indicar que el derecho internacional solo permite disolver las reuniones pacíficas en casos excepcionales. Por ejemplo, una reunión pacífica que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en vulneración del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, podría justificar la disolución si otras medidas menos intervencionistas y discriminatorias para gestionar la situación resultan vanas. Análogamente

[...] aunque deben tolerarse las simples molestias para terceros o la perturbación temporal de la circulación de vehículos o peatones, si una reunión impide el acceso a servicios básicos, por ejemplo, bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, o alterando de manera grave y sostenida el tráfico o la economía, por ejemplo obstruyendo una vía principal durante varios días, la dispersión podría estar justificada. El hecho de no notificar a las autoridades una reunión no justifica su disolución.⁵⁴

Los estándares en materia de conflictividad social se encuentran vinculados al derecho a la protesta social, el cual puede entenderse como una conjugación que se deriva de los derechos a la libertad de expresión, a la asociación y reunión pacífica, y al libre tránsito; y a su vez su ejercicio tiene relación con otros aspectos como el derecho a la vida, el uso de la fuerza, tortura y malos tratos, y garantías de detención.

Además, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho fundamental a la protesta social como signo de protección constitucional, a través de la sentencia recaída en el expediente N° 00009-2018-AI/TC. Con ello, dada la naturaleza de cosa juzgada, no solo se reconoce un nuevo derecho, sino también se desarrolla un nuevo marco normativo, de naturaleza jurisprudencial, del derecho a la protesta.

La CIDH (2019) brinda los siguientes alcances:

- **Derecho a la libertad de expresión.** Se considera “las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión”, dado que la expresión de opiniones, la difusión de información y la articulación de demandas

54 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf>

constituyen objetivos centrales de las protestas.

- **Derecho de reunión.** Este comprende la protección de “la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta”. Resulta fundamental para facilitar la expresión colectiva de las opiniones y puntos de vista de las personas, las cuales revisten especial importancia para la consolidación de la vida democrática.
- **Derecho a la libertad de asociación.** Habilita a las personas para crear o participar en organizaciones con el objeto de actuar de forma colectiva con miras a la consecución de fines legítimos como las manifestaciones públicas y las protestas sociales, sin ser sometidas a presión o intromisión ajena.

Libertad sindical y derecho a la huelga.⁵⁵ Como parte del derecho de libertad de asociación sindical, se reconoce la facultad de las personas de constituir organizaciones sindicales y comprende el derecho a la huelga que también es una de las formas de ejercicio del derecho a la protesta. La CIDH precisa que la protección alcanza las formas de asociación y organización de los pueblos indígenas y sus formas de manifestarse y protestar.

- **Derecho a la participación política.** La protesta es un instrumento clave de la participación política y del derecho a ser parte de los asuntos públicos, en particular cuando se trata de grupos históricamente marginados y excluidos.
- **Derechos económicos, sociales y culturales.** La protesta es un mecanismo para garantizar derechos vinculados a las condiciones de vida de las personas como el derecho a la tierra, el derecho al medio ambiente sano, y también defender conquistas laborales. La protesta y la movilización social son, al mismo tiempo, herramientas de petición a las autoridades y de denuncia pública de los intentos de restricción de derechos.
- **Otros derechos:** La protesta puede comprender derechos específicos vinculados a determinados grupos, como la igualdad de género en los movimientos de mujeres, los derechos de migrantes, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas y afrodescendientes. Igualmente involucra la expresión de la identidad y lucha contra la intolerancia y la discriminación de las personas LGBTI.

La CIDH agrega que los estándares deben incluir “las respuestas incorrectas del Estado” que pueden afectar los derechos mencionados y otros como el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal o el derecho a la libertad. Ello ocurre cuando la acción estatal tiene como consecuencia las muertes y lesiones de manifestantes por la acción de las fuerzas de seguridad o por la ausencia de medidas de protección frente a las agresiones de otros manifestantes o de terceros.

Otro aspecto a tener en cuenta es el referido a las restricciones legítimas de los derechos involucrados en las manifestaciones y protestas. La CIDH subraya que las limitaciones deben ser la excepción y no debe emplearse la protección de los

55 El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de huelga es “[...] una manifestación de fuerza respaldada por el derecho, tendiente a defender los legítimos intereses de los trabajadores [...]” (Fundamento 40 de la sentencia recaída en el Expediente 008-2005-PI/TC).



derechos y libertades de las otras personas como una excusa para restringir las protestas realizadas pacíficamente. En tal sentido, las condiciones para determinar una restricción legítima son las siguientes:

- a) Debe estar fijada en el marco legal
- b) Debe buscar el aseguramiento del respeto de los derechos de los demás o proteger la seguridad nacional y el orden público
- c) Debe ser necesaria en una sociedad democrática y estrictamente proporcional y no ir más allá de lo estrictamente indispensable.

La aplicación generalizada o injustificada de restricciones al derecho a la protesta social en el manejo de conflictos sociales contradice lo que establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Relatoría sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya se ha pronunciado en el sentido que “resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión”.⁵⁶

La penalización de manifestaciones sociales conlleva un efecto amedrentador sobre una forma de expresión de ciudadanía que, por algún motivo, encuentran limitado el acceso a canales de denuncia como los órganos estatales o los medios de comunicación. La instrumentalización de la justicia penal ya ha sido objeto de denuncia por la CIDH en 2015, observando características centrales como la imputación de “[...] delitos que están tipificados de una forma amplia y ambigua contrarios al principio de legalidad, o se basan en tipos penales que son anti convencionales y contrarios a los compromisos internacionales en materia de protección de los derechos humanos que han asumido los Estados” (CIDH, 2015, p. 38), insuficiencia probatoria, desnaturalización de figuras jurídicas como la instigación, excesiva demora en los procesos e inusitada celeridad en la emisión de órdenes de detención.

Frente a situaciones de violencia en conflictos sociales, el Estado asume dos responsabilidades concretas derivadas de los deberes fundamentales establecidos en el artículo 44 de la Constitución.⁵⁷ En primer lugar, tiene la responsabilidad de reponer el orden interno, con la finalidad de garantizar el estado de seguridad necesario para el normal ejercicio de los derechos en el espacio público. Y, en segundo lugar, tiene la obligación de proteger y hacer efectivos los derechos de las personas afectadas por la violencia suscitada en el conflicto social. Ambas tienen estrecha relación con la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad, conforme lo establece el artículo 1° de la Constitución Política.

Señala el fundamento 15 de la sentencia del TC en el expediente N° 00009-2018-AI/TC, citada líneas arriba, sobre la utilización del sistema penal en el ámbito de los conflictos sociales y la necesidad de optar por mecanismos institucionales

56 CIDH, 2005, citado por Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2010, vol. II, Cap. V, §§ 96-97.

57 En efecto, en el artículo 44 se establece que “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

de diálogo antes que por la represión:

Dicho en otros términos, el Estado debe recurrir como última ratio al ejercicio del ius puniendi, y debe procurar, dentro de lo razonablemente posible, de acuerdo con el orden público constitucional, hacer uso de todos los mecanismos institucionales de diálogo existentes a fin de evitar y, en todo caso, hacer frente a los conflictos que puedan generarse, teniendo presente que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1 de la Constitución).

En la sentencia del 2 de junio de 2020 (Exp. 0009-2018-PI/TC), el Tribunal Constitucional señala que el derecho a la protesta “comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del status quo a nivel local, regional, nacional, internacional o global”.⁵⁸

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional sostiene que, como todo derecho fundamental, no se trata de un derecho absoluto o ilimitado. De esta manera, los límites que específicamente operen sobre este derecho deberán ser evaluados a la luz de cada caso concreto.⁵⁹ Así, afirma el colegiado que los límites de este derecho se “[...] desprenden de la prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales [...]” y que no se ampara el “[...] uso de la violencia como fin o mecanismo de la protesta, como tampoco el uso de armas ni la promoción de la discriminación [...]”.⁶⁰

Resulta pertinente en este apartado abordar el concepto de “criminalización de la protesta” en contextos de conflictividad social, un término relativamente nuevo en Perú⁶¹ y que alude a una práctica que busca “[...] enfrentar las protestas sociales de forma desproporcionada y con métodos poco democráticos [...]”.⁶²

Desde una perspectiva genérica y amplia del derecho penal, la criminalización de la protesta social constituye una despolitización y descontextualización de los conflictos sociales, ya que se sustrae el trasfondo de la problemática para apelar al campo jurídico, “[...] apostando al desgaste de los actores sociales

58 Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 02 de junio de 2020 (Exp. N° 0009-2018-PI/TC). Colegio de Abogados de Puno c. Poder Ejecutivo, fundamento 82.

59 Ídem., fundamento 83.

60 Ídem., fundamento 84.

61 La Defensoría del Pueblo apunta que entre 2004 y 2005 las movilizaciones de grandes sectores de la población fueron cada vez más frecuentes y violentas, denotando impaciencia, descontento o desconocimiento de las vías pacíficas para tratar los problemas; asimismo, durante el periodo de gobierno de Alan García (2006-2011), el tema de protesta social y conflictividad escaló vertiginosamente (Gamarra, 2010).

62 Instituto de Defensa Legal, Situación de la libertad de expresión en el Perú. Exposición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 3/11/2009.



descontentos con el actuar del Estado [...]” (Gargarella, s.d., citado por Rodríguez & Arciniegas, 2012, p. 32).

Las acciones de represión e invocación de tipos penales hacia los participantes de acciones de protesta social se encuadran en una conducta incriminatoria y punitiva, en aplicación estricta del Código Penal, por parte de diversos actores del Estado (Izquierdo, 2018). Al tratarse de un fenómeno multidimensional, la criminalización de la protesta social presenta las siguientes manifestaciones (Gamarra, 2010):

- a) recurso a la represión violenta;
- b) expedición de normas que permiten el uso desproporcionado de la fuerza;
- c) convenios de las empresas con la Policía Nacional para servicios extraordinarios;
- d) participación de las Fuerzas Armadas en el control de conflictos sociales;
- e) recurso al derecho penal;
- f) detención, investigación y procesamiento de manifestantes;
- g) intervención arbitraria de medios de comunicación; y
- h) hostilización a organizaciones no gubernamentales que acompañan la protesta social.

La situación de vulnerabilidad se torna especialmente grave para los manifestantes cuando al escenario de conflicto se suma la declaratoria de un estado de emergencia, lo que faculta al Estado a suspender temporalmente determinados derechos fundamentales.

Esta medida, planteada para casos excepcionales de perturbación de la paz o del orden interno, se ha normalizado en Perú como respuesta a casos de conflictividad social, configurando un camino para las acciones de criminalización descritas,⁶³ lejos del criterio de excepcionalidad que establece una restricción necesaria y proporcional (Saldaña & Portocarrero, 2017).

Uno de los sustentos de los estados de emergencia es la protección de instalaciones estratégicas que resultan clave para el funcionamiento del país.⁶⁴ Según Saldaña & Portocarrero (2017, p. 322), esta fórmula jurídica resulta abierta, cuyo contenido es definido por las autoridades del gobierno, y con lo cual la protección de “instalaciones estratégicas” resulta solo una justificación para el envío de las fuerzas del orden al control del conflicto social, pese a que, “[...] con frecuencia, estas instalaciones son la fuente de conflictividad al ser esenciales para la actividad de las industrias extractivas [...]”.

La aplicación de los estándares internacionales en el uso de la fuerza pública en Perú se ha tornado contradictoria. Según Acnuth (2020), por un lado, la Ley N°

⁶³ La transitoriedad de los estados de emergencia es un requisito flexibilizado, ya que en la mayoría de los casos se aplica el plazo máximo posible (60 días) e incluso se prorroga sin mediar justificación, aprovechando el vacío legal (Saldaña & Portocarrero, 2017).

⁶⁴ Servicios esenciales y establecimientos públicos y privados tales como servicios de agua, luz, aeropuertos, vías de acceso, puentes, entre otros.

30151 (enero del 2014) modificó el Código Penal, introduciendo una eximente ex ante de responsabilidad del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas, cause lesiones o muerte.⁶⁵

Por otro lado, la aprobación en agosto de 2015 de la Ley de Uso de la Fuerza (Decreto Legislativo N° 1186)⁶⁶ y su reglamento, elaborados de modo participativo y con asistencia técnica por parte de Acnudh, fue reconocida como un avance, así como la adopción de un Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial (2018).

Sin embargo, el cambio más reciente representa un claro retroceso. En marzo de 2020, la Ley N° 31012, Ley de Protección Policial, no solo reiteró la ya mencionada eximente de responsabilidad penal, sino que además estableció la prohibición de dictar mandatos de detención preliminar judicial o prisión preventiva contra policías investigados por las lesiones o muertes causadas por estos.⁶⁷ Asimismo, derogó expresamente el articulado del Decreto Legislativo N° 1186 que establecía el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de personal de la Policía.

65 Véase <https://acnudh.org/peru-acnudh-manifiesta-preocupacion-sobre-ley-que-regula-uso-de-armas-por-parte-de-fuerzas-armadas-y-deseguridad/>

66 La responsabilidad de restablecer el orden público recae constitucionalmente en la Policía Nacional. Desde agosto del 2015, el Decreto Legislativo N° 1186 regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y el Reglamento del citado decreto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2016-IN.

67 Acnudh considera que esta Ley de Protección Policial plantea serios obstáculos para la lucha contra la impunidad, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia. Véase: <https://acnudh.org/peru-nueva-ley-de-proteccion-policial-abre-espacios-de-impunidad-alerta-onu-derechos-humanos/>



V. Buenas prácticas

A. Reportes e informes sobre conflictos sociales

Documentos como los reportes mensuales de conflictos de la Defensoría del Pueblo y el informe Willaqniki de la Presidencia del Consejo de Ministros, constituyen aportes relevantes para el seguimiento de la conflictividad social en el país y permiten visibilizar casos y situaciones que no solamente atañen a las controversias entre las empresas y las comunidades, sino también los límites y deficiencias del aparato estatal. Además, dada su periodicidad, son útiles para realizar una evaluación cuantitativa y se han convertido en una fuente clave para la realización de investigaciones que buscan profundizar en determinados casos o tipos de conflicto.

Por otro lado, cabe mencionar que la labor de la Defensoría del Pueblo también resalta por la elaboración de diferentes informes relacionados con la conflictividad social, en los que se pone énfasis en la actuación estatal, se sistematiza información de carácter público sobre cada caso y se brindan recomendaciones para la implementación de normas y políticas públicas que mejoren la gestión de esta problemática.

B. Creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial

La creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en la PCM con el encargo de conducir los temas de descentralización, demarcación territorial y sobre todo de implementar y liderar las políticas y estrategias que permitan enfrentar la conflictividad social en el país, es una muestra de la voluntad política del gobierno para intentar mejorar la coordinación entre las distintas agencias del gobierno. Dada la tradicional estructura jerárquica del Estado peruano, resulta clave en esta tarea contar con una instancia de nivel viceministerial que tiene un peso político mayor en el proceso de toma de decisiones.

Cabe mencionar que la labor del Viceministerio de Gobernanza Territorial ha sido clave para dar inicio a la implementación del enfoque de cierre de brechas sociales como parte de la estrategia de atención preventiva a los conflictos sociales.

Asimismo, destaca la implementación de los Comités de Gestión Minero Energéticos: la Oficina General de Gestión Social del Minem viene implementando los Comités de Gestión Minero, los cuales son mecanismos de coordinación y articulación, creados con Resolución Ministerial N° 288-2020-MINEM/DM, de alcance regional en relación con el desarrollo sostenible de las actividades

mineras y energéticas.

C. Cerro Verde

La estrategia del proyecto minero Cerro Verde, actualmente a cargo de la empresa Freeport-McMoRan, en su relación con los actores locales de la ciudad de Arequipa ha reducido el surgimiento de conflictos, tal como informa en su Reporte de Sostenibilidad Corporativa (Cerro Verde, 2018), y ha sido recogido como un caso de resaltante en las entrevistas sostenidas.

Uno de los hechos positivos más mencionados en la relación de la empresa con su entorno es su aporte al sistema de agua y saneamiento de la ciudad de Arequipa, mediante la construcción de dos represas, la planta de tratamiento de agua potable La Tomilla II y la planta de tratamiento de aguas residuales La Enlozada. Estas obras fueron ejecutadas como parte de una serie de acuerdos entre las autoridades de Arequipa, los dirigentes sociales, la empresa Sedapal (agua y saneamiento) y Sociedad Minera Cerro Verde, como una contribución de la minera a la ciudad.

La empresa señala que sus relaciones con la comunidad local tienen como base la implementación del Marco de Sostenibilidad, a través de 10 principios con expectativas de desempeño. Asimismo, se cuenta con un Comité de Desarrollo Sostenible (o Comité de Riesgos), compuesto por la Presidencia de la Sociedad, Vicepresidencia de Asuntos Corporativos, Gerencias Generales y Gerencias Operacionales y Administrativas.

El Comité de Desarrollo Sostenible se encarga de la actualización del “Registro de Riesgos para el Desarrollo Sostenible de Cerro Verde”, instrumento en el que se realiza la identificación, evaluación y priorización de los principales riesgos y oportunidades del proyecto minero, se reporta el progreso de las medidas a ser implementadas, para hacer frente a los riesgos y oportunidades y se realiza la verificación de esos procesos por parte de un tercero independiente.

D. Antamina

La gestión de conflictos de la Compañía Minera Antamina es mencionada en las entrevistas como un caso de buenas prácticas,⁶⁸ resaltando la política de responsabilidad ambiental. En este campo, el Reporte de Sostenibilidad 2018 de la empresa (Antamina, 2018) señala que registran el 100 % de cumplimiento de las metas ambientales y además se mantiene la permanente socialización de las actividades con las comunidades, mediante el programa de monitoreo ambiental

68 De acuerdo con el estudio de reputación empresarial Merco (Monitor empresarial de reputación corporativa), Antamina fue considerada en el primer lugar como empresa con mejor reputación el año 2019. Disponible en <https://www.merco.info/pe/ranking-merco-empresas?edicion=2019&ranking=sectorial>



participativo.

Por otro lado, la empresa reporta que, como parte del trabajo en el ámbito de los grupos de interés y relacionamiento, realiza la actualización anual de la información sobre estos actores, utilizando para ello fuentes secundarias (estudios, diagnósticos) y ejercicios de análisis estratégico con la participación de los responsables del relacionamiento con cada uno de los grupos.

Con respecto a los medios de relacionamiento y comunicación con la comunidad, Antamina menciona los siguientes espacios: Mesas de diálogo y desarrollo, espacios de concertación, comités ambientales, monitoreos ambientales participativos, asambleas comunales, procesos de relacionamiento comunitario bajo el modelo multiactor, y procesos para la gestión de los reclamos. Y en relación con los temas ambientales, se utiliza los siguientes medios de relacionamiento: Acceso a información ambiental, visitas técnicas a las operaciones, mecanismos de resolución de conflictos y de consulta con la participación de autoridades locales y nacionales.

E. Otras buenas prácticas

El proyecto Corani de Bear Creek, en Puno, basa su relacionamiento con las comunidades dando un valor agregado a los productos de la zona y fortaleciendo el desarrollo de capacidades a sus áreas de influencia.

El modelo de gestión de desarrollo territorial que está aplicando Minera Antamina, en Áncash, ha permitido gestionar una cartera de inversión bajo el mecanismo de obras por impuestos, en beneficio de la región y de las comunidades de su área de influencia.

La empresa Hudbay mantiene buen relacionamiento con los distritos de Livitaca, Velille y Chamaca, y con las comunidades de Chilloroya (Livitaca) y Uchucarco (Chamaca), en Cusco. Esto, debido a la incorporación de proyectos en beneficio de la población, principalmente en las actividades productivas (agrícolas y ganaderas).

VI. La implementación de los Principios Rectores en relación con la conflictividad social

A. Pilar I: Deber de proteger del Estado

Cuadro 1. Principios rectores 1, 2 & 3.

1. Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto, deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

2. Los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades.

Funciones reglamentarias y normativas del Estado de carácter general

3. En cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben:

- a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias;
- b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas;
- c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades;
- d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

Fuente: ONU (2011, pp. 3-7).

1. Instrumentos jurídicos internacionales

¿Ha firmado y ratificado el Estado tratados internacionales y regionales sobre conflictividad social?

En el ámbito de la conflictividad social y el derecho a la protesta, Perú ha suscrito instrumentos internacionales relativos de los distintos derechos cuya protección, respeto y garantía debe ser cumplida en casos de conflicto social. Seguidamente consignamos las normas relativas a cada uno de estos derechos.

1.1. Derecho a la libertad de expresión y opinión

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos



- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre los derechos del niño
- Convención sobre la protección de las personas con discapacidad
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Carta Democrática Interamericana
- Carta Social de las Américas

1.2. *Derecho de libertad de reunión*

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre los derechos del niño
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

1.3. *Derecho a la libertad de asociación*

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre los derechos del niño
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
- Convención sobre la protección de las personas con discapacidad
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

1.4. *Derecho a la participación política*

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

1.5. *Derecho a la vida y a la integridad personal*

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre los derechos del niño
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
- Convención sobre la protección de las personas con discapacidad
- Convención contra la tortura y otros tratos crueles o penas crueles, inhumanos o degradantes

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. “Convención de Belém Do Pará”
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

1.6. *Derecho a la libertad y seguridad personal*

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre los derechos del niño
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

Otro campo normativo vinculado a los temas de conflictividad social está referido a la respuesta del Estado, el uso de la fuerza y las restricciones legítimas a los derechos involucrados. En este punto, a los instrumentos internacionales mencionados deben agregarse los siguientes:

- Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Un aspecto final es el reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos, el cual se encuentra normado en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

¿Apoya y participa el Estado en otras iniciativas sobre conflictividad social?

Entre las iniciativas en las que ha participado el Estado peruano se han identificado las siguientes:

1.7. *Los Principios voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos*

Fueron establecidos por los gobiernos, empresas extractivas y ONG, y su aplicación es voluntaria. Los principios constituyen un conjunto de disposiciones que buscan asegurar que las empresas puedan mantener la seguridad en sus operaciones, en un marco de respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y además garantizar que no sean cómplices de eventuales vulneraciones de los mismos.

En el caso peruano, se conformó el Grupo de Trabajo de los Principios Volunta-



rios con la finalidad de facilitar el trabajo y la reflexión conjunta entre múltiples actores del gobierno, las empresas y la sociedad civil, en torno a las cuestiones de seguridad y derechos humanos.

Pese a que Perú no es un miembro oficial de la Iniciativa de los Principios Voluntarios, diferentes entidades públicas participan en este espacio, en el que se han tratado temas como la situación de los derechos humanos en el país o en regiones específicas, empresas de seguridad privada, legislación nacional sobre el uso de la fuerza, acuerdos entre la policía nacional y las empresas extractivas, contratos entre las empresas extractivas y las empresas de seguridad privada, conflictos sociales, consulta previa, los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos y el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada.

Entre las entidades participantes en el Grupo de Trabajo durante los últimos años se pueden mencionar a las siguientes entidades estatales: Ministerio del Interior, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, SUCAMEC.

1.8. La Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, de las cuales forman parte las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

Estas constituyen un grupo de recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas y comprenden principios y normas voluntarias de buenas prácticas para una conducta empresarial responsable. La vocación de las Directrices busca:

- Garantizar que las actividades de empresariales se desarrollen en armonía con las políticas públicas.
- Fortalecer la confianza mutua entre las empresas y las sociedades.
- Contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera.
- Potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible.

Entre las disposiciones vinculadas a la conflictividad social se encuentran las siguientes:

- a) En el campo de los principios generales se establece que las empresas deberán:
 - Contribuir al progreso económico, social y medioambiental con vistas a lograr un desarrollo sostenible.
 - Respetar los derechos humanos de las personas afectadas por sus actividades de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno de acogida.
 - Apoyar y defender unos correctos principios de gobierno empresarial y desarrollar y aplicar unas buenas prácticas de gobierno empresarial.
 - Desarrollar y aplicar prácticas autodisciplinarias y sistemas de ges-

- tión eficaces que promuevan una relación de confianza recíproca entre las empresas y las sociedades en las que ejercen su actividad.
- b) En el ámbito de la publicación de informaciones, las empresas deberán divulgar información significativa sobre:
- Los factores de riesgo previsible más importantes.
 - Información acerca de los sistemas de gestión de riesgos y de cumplimiento de las disposiciones legales y acerca de las declaraciones o códigos de conducta.
- c) En relación con el medio ambiente, las empresas tienen la obligación de:
- Aportar a la ciudadanía y a los trabajadores y trabajadoras información adecuada y puntual sobre los efectos de las actividades de la empresa sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad, que puede incluir la elaboración de informes sobre los avances en la mejora de los resultados medioambientales.
 - Desarrollar una actividad de comunicación y consulta, adecuada y puntual, con las comunidades directamente afectadas por las políticas medioambientales y de salud y seguridad de la empresa, y por su ejecución.
 - Evaluar y tener en cuenta en la toma de decisiones los impactos previsible relacionados con el medio ambiente, la salud y la seguridad asociados a los procedimientos, bienes y servicios de la empresa a lo largo de todo su ciclo de vida. Cuando estas actividades previstas tengan efectos significativos sobre el medio ambiente y la salud o la seguridad y cuando estén sujetas a una decisión de una autoridad competente, las empresas deberán realizar una adecuada evaluación de impacto medioambiental.
 - Teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos de los riesgos, cuando existan amenazas de daños graves para el medio ambiente, teniendo en cuenta asimismo la salud y la seguridad de las personas, abstenerse de utilizar la falta de certeza científica plena como motivo para aplazar medidas eficientes en términos de costes para impedir o minimizar dicho daño.
 - Mantener planes de emergencias destinados a prevenir, atenuar y controlar los daños graves para el medio ambiente y la salud derivados de sus actividades, incluidos los casos de accidentes y de situaciones de emergencia, y establecer mecanismos de alerta inmediata de las autoridades competentes.

Los gobiernos que han suscrito las Directrices asumen la obligación de promover y fomentar su uso, para lo cual deben establecer Puntos Nacionales de Contacto que promuevan las Directrices y que actúen como un foro de discusión de todos los asuntos relacionados con las mismas. Los Gobiernos también se comprometen a participar en los procedimientos adecuados de examen y consulta.

1.9. Resolución de la OEA para el abordaje eficaz de la conflictividad social en la inversión para el desarrollo integral

Dicha resolución fue aprobada en la segunda sesión plenaria de la OEA, celebrada el 14 de junio del 2014, a propuesta del Estado Peruano que partió de una



iniciativa de la entonces existente Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La resolución encarga a la Secretaría General respaldar a los estados miembros en el desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la conflictividad social asociada a proyectos de inversión, en favor del desarrollo integral, la erradicación de la pobreza, la igualdad, la equidad y la inclusión social. Ello implica las siguientes acciones:

- Fomentar espacios de cooperación horizontal entre los estados para el intercambio de información, experiencias y lecciones aprendidas en la prevención y manejo de la conflictividad social asociada a proyectos de inversión en favor del desarrollo integral.
- Promover y facilitar el funcionamiento de redes de autoridades públicas, expertos y académicos sobre la prevención y manejo de conflictos asociados a proyectos de inversión en favor del desarrollo integral.
- Propiciar encuentros de reflexión y análisis a través de foros regionales, subregionales y nacionales para compartir información e intercambiar experiencias sobre la promoción del diálogo inclusivo y el abordaje eficaz de la conflictividad social asociada a proyectos de inversión en favor del desarrollo integral.

¿Han emitido recomendaciones al Estado los órganos de las Naciones Unidas en relación con los estándares de conflictividad social?

Se ha identificado las siguientes recomendaciones relacionadas con la conflictividad social:

1.10. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados de Perú, aprobadas por el Comité en su 95° período de sesiones (23 de abril a 11 de mayo de 2018).⁶⁹

Tierras, territorios y recursos de pueblos indígenas

§ 17. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Establezca un mecanismo adecuado y eficaz que permita la reclamación y restitución de tierras y territorios ancestrales, asegurando la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para el funcionamiento efectivo de tal mecanismo;
- b) Garantice la protección de los derechos que tienen los pueblos indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar con plena seguridad sus tierras, territorios y recursos, incluso mediante el reconocimiento

⁶⁹ Recuperado de:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/PER/CO/22-23&Lang=Sp

- legal y la protección jurídica necesarios de conformidad con los estándares internacionales;
- c) Intensifique sus esfuerzos por llevar a cabo de manera oportuna las evaluaciones del impacto social y ambiental que pueda tener la explotación de recursos naturales que se desarrollan en territorios de pueblos indígenas, a fin de proteger sus medios tradicionales de subsistencia;
 - d) Garantice que las comunidades afectadas obtengan compensaciones por los daños sufridos y tengan acceso a una participación en los beneficios obtenidos de dichas actividades.

Consulta previa

§ 21. Tomando en cuenta su anterior recomendación (CERD/C/PER/CO/18-21, párr. 14), el Comité insta al Estado parte a:

- a) Asegurar que los pueblos indígenas, y cuando proceda la población afroperuana, sean consultados respecto de todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar sus derechos, con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado;
- b) Adoptar una metodología apropiada para llevar a cabo los procesos de consulta previa con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado que tome en cuenta las tradiciones y características culturales de cada pueblo;
- c) Garantizar que los procesos de consulta previa para la realización de proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales, incluyendo de explotación minera a realizarse en tierras y territorios de pueblos indígenas se lleven a cabo de manera sistemática e ineludible, en un tiempo oportuno y razonable, proporcionando información suficiente y apropiada a los pueblos indígenas consultados.

Defensores de derechos humanos y líderes de pueblos indígenas y afroperuanos

§ 23. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de hostigamiento, intimidación, represalia y violencia en contra de defensores de los derechos humanos, incluidos los líderes y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos;
- b) Establezca un mecanismo nacional de protección de defensores de derechos humanos independiente, así como estrategias apropiadas de protección, tomando debidamente en cuenta las diferencias culturales, regionales y de género, y prevea la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados para su funcionamiento efectivo;
- c) Investigue todo acto de hostigamiento, intimidación, represalia y amenazas contra defensores de derechos humanos, y castigue debidamente a los responsables, en particular del reciente asesinato de Olivia Arévalo;
- d) Adopte las medidas necesarias para asegurar la prevalencia del Estado de derecho y evitar que puedan cometerse acciones de justicia por mano propia;



- e) Realice campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos, incluidos los líderes y defensores de los derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos, a fin de propiciar un ambiente de tolerancia que les permita llevar a cabo su labor libres de todo tipo de intimidación, amenazas y represalias.

Uso de la fuerza

§ 25. El Comité reitera su anterior recomendación (CERD/C/PER/CO/18-21, párr. 23) y exhorta al Estado parte a que:

- a) Adopte medidas para prevenir el uso excesivo de la fuerza, los malos tratos y el abuso de autoridad contra miembros de pueblos indígenas y afroperuanos, entre otras cosas garantizando el respeto del principio de proporcionalidad y de estricta necesidad en el uso de la fuerza y llevando a cabo capacitaciones dirigidas a agentes del orden sobre el uso de la fuerza y el restablecimiento del orden utilizando mecanismos convencionales;
- b) Asegure que la actuación de la Policía Nacional del Perú sea completamente independiente e imparcial y considere la eliminación de convenios de prestación de servicios a empresas privadas, particularmente a empresas mineras que desarrollan actividades en territorios indígenas;
- c) Previo a decretar estados de emergencia preventivos, analice de manera exhaustiva y justifique la necesidad de su aplicación, asegurando el debido respeto a los principios de no discriminación y proporcionalidad;
- d) Investigue todas las denuncias de uso excesivo de la fuerza, malos tratos y abusos cometidos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en contra de miembros de pueblos indígenas, y en su caso que los autores sean enjuiciados y castigados, teniendo en cuenta la gravedad de tales actos”.

1.11. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)⁷⁰

Declaración de estados de emergencia

- § 15. El Comité observa con preocupación la frecuencia con que el Estado parte ha declarado estados de emergencia y suspendido los derechos consagrados en el Pacto, incluso en relación con protestas sociales, teniendo en cuenta que las suspensiones solo deben ocurrir en situaciones verdaderamente excepcionales. El Comité también observa con preocupación las denuncias de graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante los estados de emergencia, como detenciones arbitrarias, asesinatos y torturas. A este respecto, el Co-

⁷⁰ Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PER/CO/5&Lang=Sp

mité lamenta la falta de información concreta del Estado parte sobre las medidas específicas adoptadas en virtud de tales suspensiones (arts. 4, 6, 7 y 9).

El Estado parte debe limitar el recurso a los estados de emergencia y velar por el estricto respeto de los derechos humanos consagrados en el Pacto y por el cumplimiento sistemático de todas las condiciones establecidas en el artículo 4 del Pacto. El Estado parte también debe velar por que las denuncias de graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante los estados de emergencia se investiguen efectivamente y con prontitud, y porque los responsables comparezcan ante la justicia.

Uso excesivo y desproporcionado de la fuerza

§ 16. El Comité observa con preocupación las denuncias de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, incluido el uso de armas letales, por miembros de las fuerzas del orden y de seguridad en el marco de protestas sociales, que en algunos casos da lugar a pérdidas de vidas (arts. 6 y 7).

El Estado parte debe seguir adoptando medidas para prevenir y eliminar efectivamente el uso excesivo de la fuerza por los miembros de las fuerzas del orden y de seguridad, entre otras cosas reforzando y ofreciendo periódicamente capacitación en materia de derechos humanos, con especial hincapié en las alternativas al uso de la fuerza y las armas de fuego. Además, el Estado parte debe velar por que todas las denuncias de uso excesivo de la fuerza se investiguen efectivamente, con prontitud y de manera imparcial, y porque los responsables comparezcan ante la justicia.

Defensores de derechos humanos y periodistas

§ 22. Preocupan al Comité las denuncias de actos de violencia cometidos contra defensores de los derechos humanos y periodistas. También le preocupa que la difamación siga estando tipificada como delito en la legislación nacional, con la consiguiente amenaza para el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información plural (arts. 9, 14 y 19).

Recordando su Observación general N° 34 (2011), sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, así como sus anteriores observaciones finales (CCPR/CO/70/PER, párr. 16), el Comité recomienda al Estado parte que garantice plenamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus formas. También recomienda al Estado parte que investigue efectivamente las denuncias de ataques o actos de violencia cometidos contra defensores de los derechos humanos y periodistas, y haga comparecer a los autores ante la justicia. El Comité insta al Estado parte a que considere la posibilidad de aprobar la ley de despenalización de la difamación, como se propuso en el Parlamento.

Consulta previa

§ 24. El Comité celebra la aprobación de la Ley del derecho a la consulta



previa a los pueblos indígenas u originarios (N° 29785). Sin embargo, el Comité sigue sin saber a ciencia cierta qué comunidades indígenas tendrán derecho a ser consultadas. Aunque el Comité toma nota de que la Ley N° 29785 exige el consentimiento previo antes de que los pueblos indígenas sean trasladados de las tierras que ocupan o de que se almacenen o manipulen materiales peligrosos en dichas tierras, le preocupa que la legislación vigente no requiera el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas con respecto a todas las medidas que pongan en peligro sus actividades económicas de importancia cultural o interfieran sustancialmente en ellas (art. 27).

El Estado parte debe velar por que el actual marco jurídico que prevé la consulta previa, con conocimiento de causa, a las comunidades indígenas con respecto a las decisiones relativas a proyectos que afecten a sus derechos, se aplique de conformidad con el artículo 27 del Pacto, en particular asegurándose de que todas las comunidades indígenas afectadas participen en los procesos de consulta y de que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta. El Estado parte debe velar también por que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado, de las comunidades indígenas antes de que se adopte cualquier medida que ponga en peligro sus actividades económicas de importancia cultural o interfiera sustancialmente en ellas.

1.12. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Perú (2014).⁷¹

Mujeres de las zonas rurales

§ 37. Al Comité le preocupa que las mujeres de las zonas rurales y las mujeres que residen en zonas altoandinas y en la Amazonía se vean enfrentadas a problemas particulares en el ejercicio de sus derechos. Toma nota con preocupación de las importantes limitaciones que experimentan esas mujeres, como la ausencia de una política de desarrollo rural que tenga en cuenta las cuestiones de género, lo cual hace que no puedan participar plenamente en las políticas rurales y agrícolas ni beneficiarse de ellas en pie de igualdad. El Comité está también preocupado por el hecho de que no haya una dimensión de género en la cuestión de la propiedad y la tenencia de la tierra y de que las mujeres se vean afectadas por la adquisición de tierras y recursos por las empresas multinacionales y, sin embargo, a menudo no reciban ninguna indemnización ni sean consultadas en relación con medios de subsistencia alternativos. El Comité también observa con preocupación que el cambio climático y las catástrofes naturales recurrentes, como las grandes sequías, los corrimientos de tierras, los terremotos y las heladas, tienen repercusiones diferentes en los

⁷¹ Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/PER/CO/7-8&Lang=Sp

hombres y las mujeres.

- § 38. El Comité recomienda al Estado parte que garantice la participación de las mujeres en las políticas rurales y agrícolas en igualdad de condiciones. También recomienda al Estado parte que integre la perspectiva de género en la adquisición de tierras y los cambios en la utilización de la tierra, y que garantice que se proporcione a las mujeres una indemnización adecuada por la adquisición a gran escala de tierras y de otros recursos. Asimismo, el Comité alienta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para empoderar a las mujeres rurales y las mujeres que viven en zonas remotas para hacer frente y adaptarse al cambio climático.

1.13. Consejo Económico y Social

Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2012).⁷²

Evaluaciones sobre efectos de las industrias extractivas

- § 22. Al Comité le inquietan los efectos adversos que provocan las actividades de las industrias extractivas en la salud de la población, particularmente por lo que respecta al acceso al agua potable. Le preocupa también que las evaluaciones independientes sobre las repercusiones de esas actividades en las condiciones del agua, el aire y el suelo no siempre se realicen con anterioridad a la concesión de los permisos a las empresas (art. 12).

El Comité recomienda al Estado parte que garantice, como parte de su Política Nacional del Ambiente, la realización de evaluaciones exhaustivas e independientes sobre los efectos de las actividades de las industrias extractivas con anterioridad a la ejecución de los proyectos mineros en cuestión, y vele por que esas actividades no representen una amenaza para la salud y no afecten negativamente a la calidad del agua, el aire o el suelo, en particular en las zonas rurales y remotas.

Consulta previa

- § 23. Preocupa al Comité que no se proceda de manera sistemática a la consulta efectiva y la obtención del consentimiento fundamentado previo de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión relativos a la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales (art. 15).

El Comité recomienda al Estado parte que garantice que la aplicación de la Política Nacional del Ambiente, sección 5, relativa a la minería y la energía, así como de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (N° 29785), conlleve la consulta efectiva y la obtención del consentimiento fundamentado previo de

⁷² Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/PER/CO/2-4&Lang=Sp



los pueblos indígenas en relación con la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios tradicionales”.

1.14. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú

En dicho documento se abordó el tema de la conflictividad social y se hizo alcance de recomendaciones dirigidas al Estado, las empresas y la sociedad civil. Entre las recomendaciones al Estado en esta materia, se encuentran que este:

- d) Adopte medidas para velar por que se celebren consultas previas e informadas con los pueblos indígenas y otras comunidades afectadas por proyectos de desarrollo y operaciones empresariales y porque estas se lleven a cabo en todas las fases de la adopción de decisiones que puedan afectarles, de conformidad con las normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas, en particular por lo que respecta a su consentimiento libre, previo e informado. Esas medidas deberían incluir una mayor orientación y apoyo para los procesos de consulta, la fijación de plazos para la celebración de las consultas y las diferentes fases de estas, la adopción de medidas adicionales para asegurar la participación informada, como la prestación de asistencia jurídica y técnica, y el pleno acceso a la información, así como la imposición de sanciones efectivas en caso de incumplimiento;
- e) Cree un órgano o institución específica que se encargue de llevar a cabo las consultas con los pueblos indígenas, que sea independiente del ministerio responsable de otorgar las concesiones o de controlar las empresas estatales implicadas;
- f) Adopte medidas para asegurar la participación inclusiva y equilibrada de todas las partes interesadas, haciendo especial hincapié en apoyar la inclusión de los grupos vulnerables que de lo contrario podrían quedar al margen, y en garantizar que se informe de manera adecuada a las comunidades sobre los impactos positivos y negativos previstos de los proyectos de desarrollo;
- g) Amplíe la labor del Viceministerio de Gobernanza Territorial a fin de facilitar el diálogo y reforzar los mecanismos de participación, aprovechando la experiencia adquirida por los dos órganos similares que lo precedieron, y amplíe asimismo la labor del Ministerio de Agricultura y las autoridades regionales para continuar el proceso de formalización de los derechos individuales y colectivos sobre la tierra;
- h) Exija a las empresas estatales que incorporen el respeto de los derechos humanos en sus políticas y procedimientos y que ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos, en consonancia con los Principios Rectores;
- i) Asesore a las empresas estatales y privadas sobre la debida diligencia en materia de derechos humanos, incluida la forma en que deben hacer públicos sus esfuerzos por identificar los riesgos para los derechos humanos y las medidas que deben adoptar para prevenir esos riesgos y hacerles frente. Por lo que respecta a los sectores en los que los riesgos para los derechos humanos son especialmente considerables (minería, petróleo y gas, agroindustria), el Gobierno debería considerar la posibilidad de introducir la obligación de presentar informes y el ejercicio de la

- diligencia debida en materia de derechos humanos;
- j) Refuerce las medidas destinadas a evaluar la sostenibilidad social y ambiental de los proyectos agroindustriales, entre otras cosas mediante la realización de estudios a nivel nacional sobre el suelo y la capacidad de este en las distintas regiones y de una evaluación sobre la forma en que se han llevado a cabo las plantaciones a gran escala en los últimos años. Esos estudios y evaluaciones servirían de base para el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera, que debería elaborarse con la participación de las múltiples partes interesadas;
 - k) Integre los aspectos de derechos humanos en los sistemas y procedimientos de las evaluaciones del impacto ambiental;
- [...]
- t) Actualice periódicamente la base de datos de los pueblos indígenas haciendo participar a los interesados en el proceso, teniendo en cuenta el criterio de la autoidentificación;
 - u) Adopte medidas para reforzar la protección de los defensores de los derechos humanos, entre ellas la promulgación de leyes para poner fin a los pleitos estratégicos contra la participación pública a fin de garantizar que las leyes relativas a la difamación no impidan a los defensores de los derechos humanos expresar sus preocupaciones por las consecuencias negativas de las actividades empresariales en los derechos humanos, así como el establecimiento de mecanismos para hacer frente a los ataques contra los defensores de los derechos humanos y protegerlos físicamente de actos de agresión e intimidación. Se alienta también al Gobierno a que participe, junto con otros Estados, en los esfuerzos que está realizando el Grupo de Trabajo para elaborar directrices sobre el papel de las empresas con respecto a los defensores de los derechos humanos;
 - v) Adopte medidas para hacer frente a los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de policía y los miembros de las fuerzas de seguridad, en particular limitando estrictamente el uso de militares para tareas civiles de mantenimiento del orden público, e investigando con prontitud, imparcialidad y eficacia las denuncias de uso excesivo de la fuerza, conforme a lo recomendado por el Comité de Derechos Humanos;
 - w) Dé a conocer públicamente los acuerdos de prestación de servicios de seguridad concertados entre las empresas privadas y el Gobierno y adopte medidas para que se ponga fin a esa práctica;
 - x) Elimine los obstáculos existentes para acceder a recursos judiciales efectivos, de conformidad con las recomendaciones de política formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo, y preste asistencia a los grupos vulnerables a fin de que puedan acceder a los mecanismos judiciales de forma asequible, adecuada, oportuna y no discriminatoria;
 - y) Aumente la eficacia de los mecanismos estatales de reclamación de carácter extrajudicial, así como la capacidad de la Defensoría del Pueblo para tramitar las denuncias de violaciones de derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales, dé a conocer mejor el mecanismo del Punto Nacional de Contacto y refuerce su independencia y capacidad.

El Grupo de Trabajo recomienda a las empresas privadas y estatales que:



- a) Tomen medidas para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, entre otras cosas adoptando una política de derechos humanos; actuando con la diligencia debida en materia de derechos humanos para detectar, prevenir y mitigar los riesgos y las consecuencias de sus actividades en los derechos humanos y para informar sobre la manera en que abordan esos riesgos y consecuencias negativas; y remediando o contribuyendo a acceder a vías de reparación en caso de haber causado violaciones de los derechos humanos o contribuido a ello;
- b) Al evaluar los impactos negativos, reales o potenciales, de sus actividades en los derechos humanos, garanticen la celebración de consultas sustantivas con las personas y las comunidades que pueden resultar afectadas, prestando especial atención a los grupos potencialmente vulnerables o marginados y garantizando que dispongan de información oportuna y completa sobre los proyectos propuestos o los cambios que podrían afectarles a ellos y a su capacidad de expresar sus opiniones;
- c) Velen por que las comunidades afectadas tengan acceso libre y transparente a la información, en particular en lo que respecta a las consecuencias negativas de los proyectos, el reparto de los beneficios y la disponibilidad de mecanismos de reclamación;
- d) Establezcan y/o refuercen los mecanismos de reclamación a nivel operacional, de conformidad con el Principio Rector 31;
- e) Presten especial atención a la forma en que los efectos de las actividades empresariales en los derechos humanos de algunos grupos, como los pueblos indígenas, que suelen tener una relación especial con sus tierras ancestrales y sus recursos naturales, y las mujeres, pueden diferir de los efectos causados en los de otros grupos;
- f) Se abstengan de adoptar medidas contra las personas que ejercen su derecho legítimo a denunciar las consecuencias negativas, potenciales o reales, de las operaciones empresariales y, en cambio, reconozcan la importancia de colaborar de manera constructiva con los defensores de los derechos humanos y los grupos interesados a los que representan”. Finalmente, el Grupo de Trabajo recomienda en materia de conflictividad a las organizaciones de la sociedad civil que:
- g) Sigam dando a conocer las obligaciones y responsabilidades respectivas del Gobierno y de las empresas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;
- h) Sigam defendiendo los derechos de las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos.

1.15. Convenio N° 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación

En razón de que la tipificación de los conflictos sociales incorpora a los conflictos sociales, se observa que los órganos de control de la OIT han formulado observaciones a Perú (2018) sobre la legislación y la práctica en materia del ejercicio del derecho de huelga.

En ese sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, órgano conformado por 20 expertos independientes elegidos

de modo tripartito, ha observado que la regulación referida al derecho de huelga no cumple con los estándares mínimos derivados de los convenios fundamentales de la OIT y ratificados por el Estado peruano, en particular, en particular, el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Una de las observaciones está dirigida a la calificación de la ilegalidad de la huelga. En sus comentarios anteriores, la Comisión había pedido al Gobierno peruano que adopte medidas necesarias para que la calificación de ilegalidad de la huelga en el sector privado no correspondiera a la administración del trabajo sino a un órgano independiente. La Comisión había pedido al Gobierno que comunicara informaciones sobre la comisión de apoyo al servicio civil y que indicara si los artículos 86, 87 y 88 del reglamento de la LSC eran aplicables a las huelgas en el sector de la educación. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que la comisión de apoyo al servicio civil es competente para resolver la improcedencia e ilegalidad de la huelga, y en caso de controversia, determinar los servicios mínimos de los servicios indispensables y esenciales o elegir al presidente del tribunal arbitral.

2. Leyes nacionales, políticas y regulaciones

¿Qué normas nacionales existen en relación con la conflictividad social?

El marco normativo nacional relacionado a la conflictividad social se puede encontrar en diferentes disposiciones que van desde aquellas que abordan los alcances de los derechos involucrados, el régimen de la actividad privada, el desarrollo jurisprudencial, los lineamientos gubernamentales para la gestión de los conflictos sociales y las facultades para la declaración de estados de emergencia y los roles de las entidades vinculadas al ámbito de la seguridad y el orden público.

En primer lugar, la Constitución Política señala en el artículo 2 que toda persona tiene derecho:

- Inciso 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.
- Inciso 12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.
- Inciso 13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de or-



ganización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

- Inciso 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.
- Inciso 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- Inciso 24. A la libertad y a la seguridad personales.

A nivel constitucional, cabe mencionar las disposiciones relativas a la actividad empresarial, como parte del ejercicio de las libertades económicas y de las obligaciones que deben ser cumplidas por los actores privados.

Artículo 28.- Reconoce los derechos sindicación, negociación colectiva y el derecho de huelga. En particular con relación al derecho de huelga se señala que el Estado: Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

Artículo 58.- Economía Social de Mercado

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Artículo 59.- Rol Económico del Estado

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Artículo 60.- Pluralismo Económico

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha definido el contenido del derecho de reunión como “[...] la facultad de toda persona de congregarse junto a otras en un lugar determinado, temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autoriza-

ción previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes”.⁷³

El contenido constitucionalmente protegido del derecho de reunión comprende los siguientes elementos:

- Subjetivo: el derecho de reunión se trata de un derecho individual pero se ejercita de manera colectiva, es decir, junto a un grupo de personas que se han unido voluntariamente para perseguir fines comunes.
- Temporal: el ejercicio de este derecho fundamental tiene una vocación de temporalidad, no de permanencia.
- Finalista: la finalidad de la reunión debe ser lícita. Ello comprende el objetivo pero también los medios. Por ello, la Constitución prescribe que la reunión sea pacífica y sin armas. Estas dos condiciones son fundamentales para la validez de las diferentes formas de ejercer el derecho de reunión.
- Real o espacial: el derecho de reunión puede ser ejercido en locales privados, locales abiertos al público, así como plazas o vías públicas. Este elemento es sumamente importante pues tal como señala el Tribunal Constitucional “[...] muchas veces éste sólo puede alcanzar su propósito en atención a la proximidad física de los reunidos con aquellas personas o entidades destinatarios de las ideas, reclamos, pedidos, loas, etc.”. No obstante, la elección del lugar podría ser limitado por razones objetivas y proporcionales.
- Eficacia inmediata: no se requiere autorización previa en ningún supuesto y en el caso que se realice en plazas y vías públicas, solo se requerirá el previo aviso.

El Tribunal también reconoce que como todo derecho, el derecho de reunión no es ilimitado ni absoluto, como lo reconoce la propia Constitución al facultar a las autoridades a prohibir su ejercicio “por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”, los cuales deberán ser evaluado a la luz de cada caso concreto, y solamente por causas válidas, objetivas y razonables (principio de razonabilidad), y, en modo alguno, más allá de lo que resulte estrictamente necesario (principio de proporcionalidad).

Además, ha establecido los alcances relativos al contenido de “lo social” en la actividad del Estado y de los particulares.⁷⁴ Así, señala que la economía social de mercado “[...] debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia [...]”, en tanto se trata de un modelo que busca garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social. A tal efecto los elementos que la caracterizan son los siguientes:

- Bienestar social, lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.
- Mercado libre, lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a

73 Sentencia recaída en el Expediente N° 4677-2004-PA/TC. Disponible en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf>

74 Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>



la iniciativa privada y a una libre competencia regida, prima facie, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.

- Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.

Por otro lado, al referirse a la responsabilidad social de la empresa, el Tribunal Constitucional señala que la empresa privada tiene una especial responsabilidad frente al Estado y la sociedad. Así, en la sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera (modificada por Ley N° 29788), señala que:

La Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto.⁷⁵

Otro aspecto relevante en el rol del Tribunal Constitucional tratado en la sentencia mencionada es el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado y su vinculación con la producción económica, el cual se materializa en función de los siguientes principios:

- Principio de desarrollo sostenible o sustentable, el cual requiere de la responsabilidad social de los agentes económicos y el establecimiento de políticas que promueva actividades que, a partir del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general.
- Principio de conservación, por medio del cual se procura mantener en estado óptimo los bienes ambientales.
- Principio de prevención, que implica resguardar y proteger los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia. Este exige que se adopten medidas de protección antes de que se produzca realmente la afectación del ambiente.
- Principio de restauración, que se refiere al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados.
- Principio de mejora, el cual busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute por parte de las personas.
- Principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos naturales no renovables.
- Principio precautorio, que conlleva la adopción de medidas de cautela y reserva en los casos en los que exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la dimensión de los efectos que pueden tener las actividades humanas en el ambiente.

La sentencia recaída en el Expediente N° 3510-2003-AA/TC⁷⁶ desarrolla algu-

⁷⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

nos elementos adicionales del principio precautorio, precisando que este opera ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. En este tipo de casos, el principio de precaución justifica la adopción de acciones para prevenir el daño antes de tener las pruebas de este. No obstante, aun cuando un elemento esencial es la falta de certeza científica sobre el riesgo y no es imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad de este, el Tribunal Constitucional señala que:

[...] sí resulta exigible la existencia de indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables. No siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones.

Siguiendo con los alcances y principios relativos al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a la vida, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, incluye, entre otras, las siguientes disposiciones:

- Artículo I.- Del derecho y deber fundamental. Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.
- Artículo V.- Del principio de sostenibilidad. La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.
- Artículo VI.- Del principio de prevención. La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.
- Artículo VII.- Del principio precautorio. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.
- Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la

76 Sentencia recaída en el Expediente N° 3510-2003-AA/TC. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03510-2003-AA.html>



protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental. El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

Artículo X.- Del principio de equidad. El diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acciones afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva.

Artículo XI.- Del principio de gobernanza ambiental. El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

En relación con la gestión de los conflictos a nivel del gobierno nacional, la PCM aprueba los lineamientos y estrategias para la gestión de los conflictos sociales. Este documento constituye una guía de aplicación para la gestión de la conflictividad por parte del Poder Ejecutivo y los organismos públicos que lo conforman y, al mismo tiempo, sirve de orientación para los gobiernos subnacionales y demás entidades estatales.⁷⁷

Los lineamientos desarrollan los siguientes elementos:

b) Enfoques orientadores:

- Enfoque de procesos. Comprende la Gestión especializada y Gestión descentralizada.
- Enfoque de derechos
- Enfoque de cultura de paz
- Enfoque intercultural
- Enfoque institucional
- Enfoque de resultados

77 cf. Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM.

- c) Principios:
 - Igualdad y equidad
 - Participación social
 - Inclusión social
 - Buena fe
 - Legalidad
 - Transparencia
- d) Los lineamientos propiamente dichos:
 - Promover la institucionalización de la gestión de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
 - Establecer procedimientos para la gestión de conflictos sociales.
 - Establecer un sistema de información para la gestión de conflictos sociales.
 - Articular y coordinar la gestión de conflictos sociales entre las instituciones del Estado.
 - Promover la participación de los actores sociales en la gestión de conflictos sociales.
 - Establecer un sistema de comunicación en la gestión de conflictos sociales.
 - Promover el conocimiento e investigación sobre conflictos sociales.
 - Fortalecer capacidades en la gestión de conflictos sociales.
- e) La Estrategia general de intervención. Que comprende tres etapas:
 - Prevención. Puede comprender dos circunstancias específicas:
 - i. Prevención del conflicto
 - ii. Prevención del escalamiento del conflicto
 - Tratamiento
 - Seguimiento

El siguiente gráfico da cuenta de la estrategia indicada.



Gráfico 11. Estrategia general de intervención de la PCM en casos de conflictos sociales



Fuente: Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM.

- f) Procedimientos a seguir en la gestión de la conflictividad:
- Análisis del conflicto social. Este comprende:
 - i. Recopilación, registro y validación de la información sobre el conflicto
 - ii. En el análisis del conflicto se identificarán: roles de las entidades públicas involucradas; las dinámicas sociales, psicológicas, comunicativas y de relacionamiento del conflicto; la revisión de escenarios; y las instituciones que pueden contribuir con recomendaciones para la gestión del conflicto
 - iii. En el análisis del conflicto se deben considerar: contexto y ámbito geográfico (nacional, departamental, provincial, distrital y comunal), tipología y mapa de actores
 - iv. Para el involucramiento de otros actores no implicados directamente se tendrá en cuenta: la generación de alianzas estratégicas, la participación de terceros y la participación social
 - Priorización para la actuación del Poder Ejecutivo en el ámbito nacional. Se fijan criterios conforme las diferentes etapas del conflicto:
 - i. En la etapa de prevención: complejidad; extensión de impactos sociales, ambientales y económicos; y riesgo de priorización social
 - ii. En la etapa de tratamiento: riesgo de polarización social; presión social/ crisis; extensión de impactos sociales, ambientales y económicos; y connotación de impacto internacional o mediático
 - iii. En la etapa de seguimiento: incumplimiento de compromisos y recurrencia del conflicto
 - Gestión de la información. Esta comprende:
 - i. El desarrollo de un sistema de información
 - ii. El desarrollo de una visión analítica, sistémica y compatible de los conflictos
 - iii. El desarrollo de herramientas metodológicas
 - iv. Mecanismos que faciliten la accesibilidad
 - v. Reportes de actuación de los conflictos
 - Gestión de la comunicación:

- i. Diseño de un sistema de comunicación para una efectiva acción mediática del gobierno
 - ii. Desarrollo de una estrategia de relacionamiento con medios de comunicación
 - iii. Elaboración de protocolos de trabajo con medios
 - iv. Utilización de medios de información pública y la web
 - v. Diseño de una estrategia comunicacional de los conflictos sociales a nivel de la comunidad internacional
- g) Tipología de conflictos sociales. En este campo se consideran dos aspectos:
- Criterios básicos para definir la tipología de conflictos sociales: las demandas que originan el conflicto social y el nivel de competencia institucional en la que se gestiona el conflicto social.
 - Tipos de conflictos sociales. Tomando en consideración los criterios mencionados se definen ocho tipos de conflictos, los cuales pueden variar de un tipo a otro en el transcurso de su desarrollo:
 - i. Ambientales. Se producen por la oposición de pobladores, a la ejecución de proyectos, debido a la afectación o percepción de un nivel de afectación de su ambiente.
 - ii. Minero – Energético e Industriales. Son los que se generan en torno a las actividades industriales, mineras, energéticas que produzcan la afectación o la percepción de afectación no relacionadas al ambiente.
 - iii. Hídricos: Se generan por posiciones contrapuestas en torno al uso y/o distribución del agua.
 - iv. Infraestructura. Se generan por posiciones contrapuestas en torno a los proyectos de infraestructura física.
 - v. Gestión de Bienes y Recursos Públicos. Se generan por posiciones contrapuestas en torno a la acción u omisión en la administración y gestión de los recursos y bienes públicos. Estos conflictos se promueven contra las políticas públicas del Estado motivados básicamente por la exigencia de mayor presupuesto y por mayor capacidad de decisión.
 - vi. Agropecuarios. Se generan por posiciones contrapuestas en torno a las actividades agropecuarias e industriales.
 - vii. Laborales: Se generan por posiciones contrapuestas entre el empleador y trabajador entorno a los derechos y relaciones laborales de la actividad privada o pública.⁷⁸
 - viii. Territorial: Se presentan por posiciones contrapuestas en torno a la delimitación y propiedad de un espacio territorial.
- h) Definiciones
- Análisis de conflicto social
 - Conflicto social⁷⁹
 - Gestión del conflicto social

78 Al respecto, las centrales sindicales han señalado que existe toda una institucionalidad específica para el tratamiento de la conflictividad laboral, que incluye la consideración de manifestaciones específicas del derecho a la protesta en el ámbito laboral (como el derecho de huelga) como “derechos humanos” por diversos instrumentos internacionales y como “derechos fundamentales” por la Constitución peruana.

79 La Resolución N° 161-2011-PCM establece la siguiente definición de conflicto social: “Proceso social dinámico en el que dos o más partes interdependientes perciben que sus intereses se contraponen (metas incompatibles, escasez de recursos e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas u objetivos), adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público”.



- Monitoreo y evaluación
- Prevención
- Promoción
- Participación social
- Resolución del conflicto social
- Registro
- Sistematización e investigación
- Terceros mediadores
- Tipología

Por otro lado, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece un capítulo específico para la resolución y gestión de conflictos ambientales, en el que se indica el uso de medios alternativos para cumplir esta labor.

Artículo 151.- De los medios de resolución y gestión de conflictos. Es deber del Estado fomentar el conocimiento y uso de los medios de resolución y gestión de conflictos ambientales, como el arbitraje, la conciliación, mediación, concertación, mesas de concertación, facilitación, entre otras, promoviendo la transmisión de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas y la formación de valores democráticos y de paz. Promueve la incorporación de esta temática en el currículo escolar y universitario.

También en el campo ambiental, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, establece la creación del sistema mencionado y del OEFA. Con respecto a la finalidad del sistema, se establece:

Artículo 3.- Finalidad. El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

La Ley N° 29325 señala dos tipos de funciones de OEFA (artículo 11). El primer grupo comprende las funciones de fiscalización directa:

- Función evaluadora. Comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares para prevenir impactos ambientales y determinar presuntas responsabilidades en caso se detecten incumplimientos a la normativa ambiental. También implica la identificación de pasivos ambientales del Subsector Hidrocarburos.
- Función de supervisión directa. Comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación, así como de imponer medidas administrativas, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas administradas bajo su competencia, establecidas en la

regulación ambiental.

- Función de fiscalización y sanción. Comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas e imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

El segundo grupo de funciones se refiere a su rol como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA):

- Función normativa. Comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno. Además, el OEFA es competente para tipificar infracciones administrativas, aprobar la escala de sanciones correspondientes, establecer los criterios de graduación y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes.
- Función supervisora de entidades de fiscalización ambiental. Comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de entidades de ámbito nacional, regional o local (provincial o distrital).

Otro aspecto recogido en el marco normativo es el referido a la declaración de estados de emergencia para garantizar la seguridad y el orden público. Al respecto, el artículo 137 de la Constitución Política de 1993 contempla la facultad del presidente de la república de decretar estados de excepción por plazo determinado, en todo o en parte del territorio nacional, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente del Congreso de la República. El primero de ellos es:

Inciso 1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

Con respecto a las normas que fijan los roles asignados a las entidades encargadas de garantizar el orden interno, se debe mencionar el Decreto Legislativo N° 1095 que establece las reglas el empleo y uso de la fuerza por parte de la Fuerza Armada en el territorio nacional. El objeto de esta norma es

[...] establecer el marco legal que regula los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Arma-



das en cumplimiento de su función constitucional, mediante el empleo de su potencialidad y capacidad coercitiva para la protección de la sociedad, en defensa del Estado de Derecho y a fin de asegurar la paz y el orden interno en el territorio nacional.

Esta norma ha sido reglamentada por el Decreto Supremo N° 003-2020-DE, que es aplicable a los miembros de las FF.AA. que intervienen en el ejercicio de sus funciones, en las siguientes situaciones:

- Cuando asuman el control del orden interno en zonas declaradas en Estado de Emergencia, realizando operaciones militares frente a un grupo hostil, con aplicación de normas del Derecho Internacional Humanitario.
- Cuando asuman el control del orden interno en zonas declaradas en Estado de Emergencia, realizando acciones militares en situaciones de violencia, distintas a las que ejecuta un grupo hostil, sujetándose a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Cuando presten apoyo a la Policía Nacional en zonas declaradas en Estado de Emergencia, en las que las Fuerzas Armadas no asumen el control del orden interno, a fin de restablecerlo mediante la ejecución de acciones militares ante situaciones de violencia, o en acciones de apoyo a la Policía Nacional, con sujeción a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Cuando apoyen a la Policía a través de acciones militares, en zonas no declaradas en Estado de Emergencia, a fin de asegurar el control y mantenimiento del orden interno, en caso de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de servicios públicos esenciales y de instalaciones estratégicas públicas o privadas que resulten necesarias para el funcionamiento del país, cuando la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible que ello ocurriese o existiese peligro de que así sucediese, en cumplimiento a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Cuando proporcionen apoyo a la Policía, mediante la realización de acciones militares, en otros casos constitucionalmente justificados. Estos últimos están referidos, únicamente, a aquellos casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud, o seguridad de las personas, de toda o parte de una población, cuando la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible de que ello ocurriese o existiese peligro de que así sucediese, resultando de aplicación las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Cuando se haga uso de la fuerza en un escenario distinto a los antes señalados, ya sea en el espacio terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo, debe observarse lo dispuesto en la normativa vigente sobre la materia, resultando aplicables las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, señala que la Policía ejerce sus funciones en su condición de fuerza pública del Estado, entre las cuales se encuentran (artículo 2):

- Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana.
- Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguri-

- dad, tranquilidad y orden público.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
 - Velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos, en coordinación con las entidades estatales correspondientes.

Asimismo, dicha norma encarga a la Dirección General de la Policía la función de proporcionar información oportuna al ministro del Interior sobre asuntos de conflictividad social y graves alteraciones al orden interno o seguridad pública (artículo 9, inciso 12).

A nivel del Ministerio del Interior, este cuenta con la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, que tiene, entre otras, la función de formular y proponer los lineamientos, estrategias y acciones que contribuyan a la prevención y solución de los conflictos sociales, así como a la gestión de conflictos sociales en fase de crisis (artículo 86 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN).

Cabe indicar que la Dirección General de Seguridad Democrática en el Ministerio del Interior y el Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas en el Ministerio de Defensa, son los órganos que promueven dentro de sus sectores el respeto de los derechos humanos en casos de intervención en conflictos sociales.

En el caso de la Dirección General de Seguridad Democrática, esta se encarga de proponer, conducir y supervisar los lineamientos de políticas sectoriales en materia de derechos fundamentales y participación ciudadana (artículo 98 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN). Por su parte, el Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos cumple, entre otras, la función de promover, orientar, coordinar, evaluar y ejecutar las actividades de difusión en asuntos referidos al Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, a fin de garantizar el respeto irrestricto de las Instituciones Armadas a ambas especialidades del derecho.⁸⁰

¿Ha establecido el Estado las estructuras pertinentes para garantizar la aplicación de los compromisos en materia de conflictividad social, mediante el establecimiento o la designación de un órgano encargado de las medidas de aplicación o mediante la asignación de recursos internos?

Mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, se dispone las competencias de dicha entidad en los siguientes términos:

Artículo 2.- Competencias

⁸⁰ Disponible en <http://www.cdih.gob.pe/nosotros/>



2.1. La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil. Es competente a nivel nacional en las materias de modernización de la gestión del Estado, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, gobierno digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y las demás competencias que le asigne la ley.

Asimismo, entre las funciones encargadas a la Presidencia del Consejo de Ministros se encuentran:

Artículo 3.- Funciones generales

[...]

- b) Coordinar las relaciones con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.
- e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local en el ejercicio de sus competencias, y tomar las medidas correspondientes para facilitar la obtención de los resultados esperados.
- g) Coordinar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de modernización de la administración pública y del Estado, gobierno digital, desarrollo territorial y descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.
- i) Dirigir, promover y participar en los procesos de diálogo y concertación con la sociedad.

Por otro lado, en relación con la gestión de la política general gubernamental, se dispone lo siguiente

Artículo 4.- Gestión de la política general del gobierno

La Presidencia del Consejo de Ministros apoya al Presidente de la República en la gestión de la política general de gobierno mediante:

- a) El seguimiento al cumplimiento de las prioridades de gobierno.
- [...]
- c) La dirección de la estrategia de diálogo con los diversos actores de la sociedad.
- [...]
- e) La articulación de las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional con los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Como parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Viceministerio de Gobernanza Territorial es la autoridad inmediata en materias de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial y le corresponde articular las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional y con los gobiernos regionales y gobiernos locales (artículo 10 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM). Entre los órganos dependientes del Viceministerio de Gobernanza Territorial se

encuentra la Secretaría de Gestión Social y Diálogo. El artículo 58 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM señala que:

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales.

Asimismo, es responsable de conducir los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir a la solución de las controversias, diferencias y conflictos sociales, con la finalidad de consolidar una cultura de paz, respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y la defensa del estado de derecho.

Depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial y su titular tiene rango de Secretario General.

Las funciones de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo son:⁸¹

- a) Formular, proponer, coordinar, dirigir, supervisar, evaluar y realizar el seguimiento de la política, planes y estrategias para la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales; así como formular y evaluar las propuestas de mejora.
- b) Proponer normas y aprobar directivas, lineamientos, protocolos y demás disposiciones, en materias de su competencia.
- c) Coordinar la participación en los procesos de diálogo, mediación, negociación para la solución de controversias, diferencias y conflictos sociales identificados.
- d) Coordinar e implementar con los diversos Sectores y niveles de Gobierno, los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos sociales.
- e) Coordinar con todas las entidades del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y gobiernos locales, la debida atención de los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, para la solución de controversias y conflictos sociales.
- f) Coordinar y articular con los diversos sectores de gobierno estrategias de comunicaciones en coordinación con el órgano competente de la entidad, destinadas a la prevención de conflictos sociales.
- g) Recopilar información y coordinar con las entidades públicas la entrega de información sobre conflictos sociales, así como sistematizar y analizar la información obtenida.
- h) Contribuir a la generación de capacidades para la prevención y gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.
- i) Administrar el registro de casos de conflictividad social.
- j) Esta dependencia cuenta a su vez con tres subsecretarías con las siguientes funciones:

2.1 Subsecretaría de Prevención y Seguimiento⁸²

- k) Formular, coordinar, supervisar y evaluar la política, planes y estrategias en materias de prevención y seguimiento de conflictos sociales.

81 Artículo 59 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

82 Artículo 61 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.



- l) Elaborar y proponer normas, directivas, lineamientos y demás disposiciones en materia de prevención y seguimiento de conflictos sociales.
- m) Solicitar a las entidades públicas información sobre conflictos sociales; así como recopilar, clasificar, sistematizar y evaluar información referida a situaciones de potenciales conflictos sociales y de conflictos en curso.
- n) Coordinar con todas las entidades del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y gobiernos locales, la implementación de mecanismos de prevención y seguimiento de controversias, diferencias y conflictos sociales.
- o) Implementar en coordinación con los diversos sectores y niveles de gobierno, los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos sociales.
- p) Coordinar y articular con los diferentes sectores de gobierno estrategias de comunicaciones en coordinación con el órgano competente de la entidad, destinadas a la prevención de conflictos sociales.
- q) Realizar el seguimiento y monitoreo de acuerdos y compromisos derivados de la gestión de conflictos y otros compromisos y propuestas asumidas por el Estado y otros actores relevantes para la adecuada prevención y gestión de conflictos sociales.
- r) Operar el registro de casos de conflictividad y mantener actualizados los archivos.
- s) Promover y realizar investigaciones y estudios en materias de prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales, pudiendo convocar a grupos de expertos en la materia.
- t) Brindar asistencia técnica en materias vinculadas con sus funciones e identificar las necesidades de capacitación y de ser el caso, coordinar con la entidad u órgano competente para su implementación.

2.2 Subsecretaría de Gestión de Conflictos⁸³

- a) Formular, coordinar, supervisar y evaluar la política, planes y estrategias del sector público en materia de gestión de conflictos sociales.
- b) Elaborar y proponer normas, directivas, lineamientos, protocolos de intervención y comunicación y demás disposiciones en materia de gestión de conflictos sociales.
- c) Implementar los mecanismos y metodologías para la atención de conflictos sociales, tales como mediación, negociación, intervención en campo y coordinación para atención de demandas Sectoriales, entre otros.
- d) Identificar la necesidad de conformar mesas de diálogo y coordinar su implementación con la Sub Secretaría de Diálogo y Sostenibilidad.
- e) Registrar la evolución de la implementación de las acciones de diálogo y mediación llevadas a cabo por las entidades de la administración pública.
- f) Participar en la mediación y negociación de controversias, diferencias y conflictos sociales para los que sea requerido por los sectores e instancias de gobierno o por disposición del viceministro.
- g) Brindar asistencia técnica en materias vinculadas con sus funciones

83 Artículo 62 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

e identificar las necesidades de capacitación comunicándolas a la entidad competente.

2.3 Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad⁸⁴

- a) Formular las estrategias para la implementación de mesas de diálogo.
- b) Elaborar y proponer, lineamientos, protocolos, entre otros instrumentos, sobre la conducción de mesas de diálogo.
- c) Implementar el mecanismo de mesas de diálogo para la atención de crisis por conflictos sociales en coordinación con la Subsecretaría de Gestión de Conflictos.
- d) Coordinar y convocar a los diversos Sectores y niveles de gobierno su participación en las mesas de diálogo de las cuales forma parte.
- e) Asumir la secretaría técnica de las mesas de diálogo constituidas por la Presidencia del Consejo de Ministros, a propuesta del Sector.
- f) Registrar y reportar los avances y resultados de las mesas de diálogo a la Subsecretaría de Gestión de Conflictos.
- g) Informar a la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento los compromisos generados en las mesas de diálogo.
- h) Brindar asistencia técnica en materias vinculadas con sus funciones e identificar las necesidades de capacitación comunicándolas a la entidad competente.

Cabe señalar que anteriormente funcionó la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, creada por Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM, que fue modificada y obtuvo fuerza de Decreto Supremo, mediante Decreto Supremo N° 056-009-PCM. Esta tenía como objeto coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de conflictos, así como proporcionar al presidente del Consejo de Ministros la información y asesoría para la implementación de estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo o amenaza a la gobernabilidad democrática.

La Comisión estuvo presidida por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por representantes de todos los sectores del Poder Ejecutivo. Fue finalmente desinstalada con el Decreto Supremo N° 017-2017-PCM.

Por otro lado, en los distintos sectores del Poder Ejecutivo se han creado instancias para la atención de conflictividad social. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Energía y Minas, se creó la Oficina General de Gestión Social con las siguientes funciones:⁸⁵

- a) Promover el fortalecimiento de las relaciones armoniosas, sinérgicas y suscripción de acuerdos, entre las empresas del Sector Energía y Minas, los gobiernos regionales y locales, las poblaciones locales, la sociedad civil y demás entidades públicas y privadas.
- b) Proponer mecanismos y lineamientos para el mejoramiento de las relacio-

⁸⁴ Artículo 63 del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

⁸⁵ Artículo 51 del Decreto Supremo N° 021-2018-EM.



nes entre las empresas del Sector Energía y Minas, los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil, para la prevención y solución de conflictos y contribución a la sostenibilidad y gobernanza de las actividades extractivas en el marco de las disposiciones aprobadas por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros; Promover e implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente.

- c) Promover e implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente.
- d) Promover la cooperación técnica, nacional e internacional, en el marco de la promoción de las relaciones armoniosas entre las empresas del Sector Energía y Minas, la sociedad civil y los gobiernos locales y regionales, en coordinación con el órgano competente.
- e) Implementar y conducir los procesos de consulta previa que se originen en proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con los órganos competentes.
- f) Asistir en los procesos de participación ciudadana y la gestión de posibles conflictos que se originen en proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con los órganos de línea que corresponda.
- g) Proponer e implementar mecanismos de coordinación para la atención de requerimientos de los niveles de gobierno, a través del Despacho Ministerial, para el manejo de emergencias en la gestión de conflictos de actividades del Sector Energía y Minas.
- h) Generar información sobre conflictos sociales, diálogo, participación ciudadana y consulta previa, y realizar estudios sociales para el desarrollo y crecimiento responsable de las actividades de las empresas del Sector Energía y Minas; en coordinación con los órganos de línea del sector.

Esta oficina cuenta a su vez con dos dependencias que tienen las siguientes tareas:

2.4 Oficina de Diálogo y Participación Ciudadana ⁸⁶

Fomentar, atender, participar e implementar procesos y mecanismos de diálogo, mediación, negociación, concertación y consulta previa para la prevención de conflictos en las actividades del Sector.

- a) Promover los mecanismos de participación ciudadana y brindar asistencia en dichos procesos, en coordinación con los órganos de línea que correspondan.
- b) Brindar asistencia técnica a las entidades del Sector, así como a la sociedad civil, involucrados y vinculados en procesos de diálogo, mediación, negociación entre otros mecanismos que contribuyan en la solución de conflictos sociales en los ámbitos del Sector.
- c) Elaborar y ejecutar planes de crisis, así como coordinar con las fuerzas del orden interno, cuando corresponda.
- d) Implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente.

⁸⁶ Artículo 51-B del Decreto Supremo N° 021-2018-EM.

- e) Sistematizar información sobre conflictos sociales, diálogo, participación ciudadana y consulta previa, vinculados a las actividades del Sector.
- f) Implementar y conducir los procesos de Consulta Previa vinculados a los proyectos del Sector Energía y Minas en el marco de la legislación vigente, con el apoyo de los órganos de línea que correspondan.

2.5 Oficina de Gestión de Compromisos Sociales⁸⁷

Promover, gestionar y contribuir con el diseño y ejecución de programas y proyectos de desarrollo sostenible vinculados al ámbito social a favor de las poblaciones ubicadas en el área de influencia de los proyectos del Sector Energía y Minas; en el marco de su competencia.

- a) Proponer lineamientos sobre responsabilidad y gestión social en materia de cumplimiento de compromisos sociales para las empresas del Sector Energía y Minas.
- b) Elaborar estudios sociales vinculados al desarrollo y crecimiento responsable de las actividades privadas relacionadas con el Sector Energía y Minas, en coordinación con los órganos de línea que correspondan.
- c) Identificar y realizar el seguimiento a los compromisos sociales obligatorios y voluntarios de las empresas del Sector Energía y Minas que forman parte o son suscritos de forma posterior a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, en coordinación con las direcciones de línea correspondientes.
- d) Elaborar y ejecutar acciones de seguimiento a las intervenciones sociales de las empresas que desarrollan proyectos de manera conjunta con los diferentes niveles de gobierno del sector público.
- e) Implementar mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos asignados a los Fondos Sociales y otros programas de carácter social proveniente de los procesos de promoción de la inversión de empresas del Sector Energía y Minas.
- f) Efectuar el seguimiento de los compromisos precisados en la Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible que forma parte de la Declaración Anual Consolidada, en coordinación con el órgano competente.
- g) Incentivar la promoción de la gestión social, la responsabilidad social y las buenas prácticas en las empresas del Sector Energía y Minas, para el cumplimiento de sus compromisos sociales.
- h) Brindar asistencia técnica a las entidades del sector en la formulación y suscripción de sus compromisos sociales.

En el caso del Ministerio del Ambiente (Minam),⁸⁸ se encuentra establecida la Oficina General de Asuntos Socioambientales, que pertenece a la Secretaría General del sector y que tiene las siguientes funciones:

- a) Asesorar a la Alta Dirección en la gestión de conflictos socioambientales.
- b) Formular y proponer, en el sector, los lineamientos, estrategias, normas y guías técnicas para la prevención, gestión y transformación de los conflictos socioambientales, en coordinación con la autoridad técnica normativa.

⁸⁷ Artículo 51-C del Decreto Supremo N° 021-2018-EM.

⁸⁸ El mapa de intervenciones (espacios de diálogo) del MINAM se encuentra actualizado a julio de 2019 y está disponible para consulta en <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/320265-mapa-intervenciones>



- c) Coordinar y articular con los organismos adscritos del Ministerio y con los tres niveles de gobierno en gestión de conflictos socioambientales.
- d) Identificar y monitorear los potenciales conflictos socioambientales y proponer estrategias para su gestión con las entidades competentes, en coordinación con la autoridad técnica normativa.
- e) Efectuar el seguimiento de los acuerdos asumidos por el sector para la gestión de los conflictos socioambientales, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros.
- f) Coordinar los procesos de consulta previa relacionados con el Ministerio y efectuar el seguimiento de los acuerdos adoptados, con las entidades correspondientes.
- g) Las demás funciones que le sean asignadas por el/la Secretario/a General y aquellas que le sean dadas por normativa expresa, en el ámbito de sus competencias.

En el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se ha establecido la Oficina de Diálogo y Gestión Social⁸⁹ como unidad orgánica dependiente de la Secretaría General, con el encargo de la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales; así como de la conducción de los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros, en el ámbito del sector. Las funciones de esta oficina son las siguientes:⁹⁰

- a) Asesorar a la alta dirección y emitir opinión en materia de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales, así como en la promoción de mecanismos de diálogo.
- b) Proponer e implementar mecanismos e instrumentos para la prevención y la gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales en el ámbito de las competencias del sector, en coordinación con el órgano competente de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- c) Recomendar y desarrollar estrategias de intervención social en torno a potenciales situaciones de conflictos sociales vinculados a las competencias del sector.
- d) Proponer e implementar mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales y otras entidades, según corresponda, para la prevención y la gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales vinculados a las competencias del sector.
- e) Realizar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos y acuerdos derivados de los procesos de diálogo asumidos por el sector;
- f) Proponer y desarrollar estrategias comunicacionales para la previsión o solución de conflictos sociales en coordinación con la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional.
- g) Promover la gestión del conocimiento y sistematización de información entorno a las controversias, diferencias y conflictos sociales que involucran al sector.
- h) Conducir y acompañar, cuando corresponda, en el proceso de participación ciudadana del sector, en coordinación con los órganos y unidades orgánicas que correspondan.

89 Artículo 113 de la Resolución Ministerial N° 015-2019 MTC/01.

90 Artículo 114 de la Resolución Ministerial N° 015-2019 MTC/01.

- i) Conducir y acompañar el proceso de acciones de prevención y gestión de conflictos sociales relacionados al sector, en coordinación con los órganos competentes del ministerio.
- j) Participar en el proceso de consulta previa de las medidas administrativas que involucran al sector.
- k) Proponer, lineamientos, directivas u otros documentos relacionados con los asuntos de su competencia, en coordinación con el órgano competente del ministerio; así como realizar el seguimiento a su cumplimiento.

En este mismo sector, el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-MTC, fija las siguientes medidas en la sección referida a la gestión social de los proyectos:

Artículo 62.- Medidas para la gestión social de los proyectos

En el desarrollo de las actividades, proyectos y servicios del Sector Transportes, deberán tenerse en cuenta las siguientes medidas a fin de alcanzar una adecuada gestión social:

1. Prevenir la ocurrencia de conflictos, actuando con transparencia respecto del desempeño ambiental de las actividades, brindando información oportuna y propiciando un trato horizontal con los pobladores del área de influencia del proyecto.
[...]
3. No ocupar áreas de propiedad privada o comunal sin haber cerrado acuerdos para las partes, o haber obtenido las servidumbres legales aplicables.
4. Minimizar los efectos sobre los recursos naturales, bienes patrimoniales y culturales de las comunidades nativas y campesinas.

En el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, cuya competencia resulta clave en la gestión de los conflictos vinculados con la gestión ambiental, esta entidad informa que ha establecido la Coordinación de Gestión Socioambiental con el objetivo de

[...] coadyuvar en la gestión de conflictos socioambientales de aquellas controversias y conflictos vinculados a su competencia, a fin de optimizar las acciones de prevención, priorización, tratamiento y seguimiento orientadas hacia un enfoque de procesos, promoviendo el uso e implementación de sistemas y tecnologías de la información y fomentando el conocimiento e investigación en dicha materia.⁹¹

La referida coordinación depende directamente de la Presidencia del Consejo Directivo y trabaja en coordinación con todas las direcciones de línea del OEFA, así como con las diferentes instancias estatales del Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales para llevar a cabo labores que contribuyan a la atención oportuna de los conflictos socioambientales vinculados a las competencias de la institución. Las acciones que tiene a cargo son las siguientes:

91 Coordinación de Gestión Socioambiental. Disponible en <https://www.oefa.gob.pe/coordinacion-de-gestion-socioambiental/>



- a) Desarrollar estrategias de diálogo y negociación para la prevención, gestión y solución de conflictos socioambientales, vinculados a las competencias del OEFA.
- b) Participar, en representación del OEFA, en la mediación y negociación de conflictos socioambientales, a través de mesas de diálogo o instancias de coordinación de ámbito nacional, regional o local.
- c) Implementar mecanismos de alerta temprana y prevención de conflictos socioambientales vinculados a las competencias del OEFA.
- d) Coordinar con todas las instancias y entidades del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales y Locales para la debida atención del proceso de diálogo, mediación. Y negociación en la solución de conflictos socioambientales vinculados a las competencias del OEFA.
- e) Sistematizar la información e investigación de la Gestión de Conflictos Socioambientales.
- f) Realizar investigación sobre la Gestión de Conflictos Socioambientales vinculada a las actividades de competencia del OEFA.
- g) Implementar el Registro de Conflictos Socioambientales vinculados a las actividades de competencia del OEFA.
- h) Analizar la información de contexto general, nacional e internacional sobre conflictos socioambientales vinculados a las actividades de competencia del OEFA.
- i) Desarrollar programas de capacitación en el uso de metodologías, herramientas y procedimientos en la gestión de conflictos socioambientales.
- j) Elaborar publicaciones relacionados a la gestión de conflictos socioambientales.

Un aspecto que resulta pertinente mencionar en el caso del OEFA, en relación con la provisión de recursos suficientes para la realización de sus tareas, es la creación del Aporte por Regulación, como una contribución creada por la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.⁹² En el caso de OEFA, dicho aporte tiene por finalidad financiar las siguientes funciones:⁹³

- a) Función supervisora
- b) Función reguladora
- c) Función normativa
- d) Función fiscalizadora y sancionadora
- e) Función de solución de controversias
- f) Función de solución de reclamos

92 Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos: “Artículo 10.- Aporte por regulación. Los Organismos Reguladores recaudarán de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte por regulación, el cual no podrá exceder del 1 % (uno por ciento) del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito. Este aporte será fijado, en cada caso, mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas”.

93 El Aporte por Regulación de OEFA fue materia de distintas impugnaciones judiciales planteadas por empresas del sector minero que buscaban evitar este pago. Finalmente, el Tribunal Constitucional emitió una Sentencia (Exp. N° 05410-2015-PA/TC) que declaró infundada la demanda interpuesta por la minera Cerro Verde contra el aporte. El Tribunal señala que debe garantizarse la provisión de los recursos adecuados a las entidades estatales a cargo de la supervisión y fiscalización con el fin de cumplir sus objetivos. Una lista de las acciones planteadas por las empresas se puede encontrar en Ipenza (2019).

Por otro lado, cabe indicar que, a pesar de haberse creado oficinas especializadas en la gestión de conflictos sociales en los distintos sectores del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por algunos funcionarios, no existe uniformidad en la intervención gubernamental, ya que si bien la Presidencia del Consejo de Ministros tiene la tarea de fortalecer la articulación interinstitucional, esta sólo ha funcionado de manera eventual en casos emblemáticos o en el manejo de crisis.

Otro aspecto a mencionar es el relativo a los mecánicos institucionales que garanticen la provisión de los recursos necesarios para el cumplimiento de los compromisos sociales asumidos como parte de los procesos de diálogo instaurados durante la atención de los conflictos. Al no existir un procedimiento definido para todo el Estado, cada ministerio debe encargarse de gestionar los recursos en sus propios presupuestos institucionales, lo que conlleva a que esto dependa en muchos casos de las oficinas de presupuesto o la voluntad de las autoridades políticas.

A fin de encontrar una solución a este problema, en el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se aprobó la Resolución Ministerial N° 900-2018-MTC/01.02,⁹⁴ que aprueba los Requisitos de Admisibilidad y Criterios de Evaluación y Calidad Técnica para priorizar la asignación de recursos para el financiamiento de Proyectos de Inversión nuevos en infraestructura vial departamental y vecinal. Dicha norma señala que se debe reservar un porcentaje del presupuesto para proyectos de inversión considerados estratégicos para el sector Transportes.

Son proyectos de inversión estratégicos los destinados al financiamiento de puentes y los proyectos de inversión que sean asumidos por el Sector en los GORE Ejecutivo, los MUNI Ejecutivo, Mesas de Diálogo, Codehuallaga, Codevraem; y otros que tengan marco normativo de conformación.

Los proyectos de inversión considerados estratégicos son financiados luego de cumplir con los requisitos de admisibilidad y calidad técnica. No están sujetos a la aplicación de puntajes.

Otro mecanismo de cumplimiento es el establecido en el Decreto Legislativo N° 996, que aprueba el régimen aplicable a la utilización de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada en la ejecución de programas sociales y dispone la constitución de un Fondo Social conforme el siguiente mecanismo:

Artículo 4.- El “Fondo Social”

- 4.1 Proinversión incorpora los recursos de los programas de carácter social provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada, en la fuente de financiamiento Donaciones y Transferencias, y los transfiere a un “Fondo Social” constituido por una per-

94 Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/233246/R.M._N__900-2018-MTC-01.02.pdf



sona jurídica sin fines de lucro cuya constitución, composición, estructura y funciones se establecen mediante Reglamento.

Para tales efectos, Proinversión abrirá una cuenta en el Banco de la Nación a nombre del “Fondo Social”.

- 4.2 El “Fondo Social” tendrá carácter privado y queda sometido exclusivamente a la auditoría que para tal fin se establezca. Los recursos del “Fondo Social” tienen carácter intangible y se destinan, única y exclusivamente, a los fines a que se refiere la presente norma.
- 4.3 La labor de administración de los recursos del Fondo Social, que incluye el giro y pago de los gastos originados como consecuencia de la ejecución de las actividades y proyectos correspondientes, y las demás actividades asociadas a la labor de administración, será efectuada a través de la persona jurídica sin fines de lucro a que se hace referencia en el numeral 4.1 del presente artículo.
- 4.4 Los proyectos que se ejecuten con cargo al “Fondo Social” deberán ser realizados dentro de las áreas de influencia identificadas como tales en cada contrato de promoción de la inversión privada.

A su vez, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 996, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2008-EF establece las dos prioridades para el uso de los recursos del Fondo (artículo 8):

Primera prioridad

1. Desarrollo de capacidades humanas y provisión de servicios básicos que contribuyan a reducir los niveles de desnutrición en la población infantil, elevar los estándares de calidad de la educación y la salud, aumentar la provisión de servicios de saneamiento, entre otros, mediante:
 - a) Implementación de obras de infraestructura básica en educación, salud, energía eléctrica, agua y saneamiento.
 - b) Equipamiento, mantenimiento, reparación y rehabilitación de centros de salud y educativos.
 - c) Proyectos de capacitación técnica y fortalecimiento de las capacidades de gestión en educación y salud.
 - d) Proyectos que mejoren el acceso de las madres embarazadas y en periodo de lactancia y de niños menores de 6 años a los sistemas de salud y nutrición.
 - e) Proyectos de capacitación y educación para madres en la preparación de alimentos, prácticas saludables en el cuidado de los niños, así como proyectos educativos enfocados en la alfabetización.

Segunda prioridad

2. Proyectos para la generación de empleo productivo, en particular:
 - a) Construcción, mantenimiento, reparación y rehabilitación de vías de acceso y caminos rurales.
 - b) Generación de infraestructura básica agropecuaria.
 - c) Obras de infraestructura básica en telecomunicaciones.
 - d) Formación de conglomerados comerciales, desarrollo de cadenas productivas y asistencia técnica hacia productores agropecuarios.

- e) Promoción de la formación empresarial e información de mercados para pequeños empresarios locales.
- f) Proyectos de manejo de tecnologías para la recuperación y conservación y manejo de los recursos naturales para la producción. No menos del 60 % (sesenta por ciento) de los recursos del Fondo serán utilizados para los fines señalados en la primera prioridad del presente artículo, salvo que, a decisión del Consejo Directivo, se haya culminado la atención de estas prioridades.

Posteriormente, el gobierno peruano ha emitido el Decreto Legislativo N° 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social (FAS). De acuerdo con esta norma, el FAS depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y su finalidad es financiar programas, proyectos y/o actividades orientadas a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas (artículo 1).

Con respecto a la orientación, financiamiento y las fuentes del FAS, el marco normativo precisa lo siguiente:

Artículo 2.- Operación y Financiamiento

Los recursos del FAS se destinarán a financiar proyectos de inversión pública a través de programas, proyectos y/o actividades en materia de agua y saneamiento; ambiente; transportes y comunicaciones; de electrificación rural; agricultura y riego; infraestructura de salud; e, infraestructura educativa, que atiendan las brechas sociales de las poblaciones en zonas consideradas prioritarias de conformidad con lo previsto en el artículo sexto.

El FAS realiza las operaciones y actividades siguientes:

1. Financiar programas, proyectos y/o actividades en materia de agua y saneamiento; ambiente; transportes y comunicaciones; de electrificación rural; agricultura y riego; infraestructura de salud; infraestructura educativa; e infraestructura de seguridad ciudadana; a efectos de lograr la finalidad prevista en el artículo primero.
2. Financiar la elaboración de estudios de preinversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión, así como la reposición y mantenimiento de los programas, proyectos y/o actividades a los que se refieren el numeral 1 anterior.
3. Otras que se determine por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del sector correspondiente.

Artículo 3.- Fuentes del FAS

Las fuentes de recursos del FAS se conforman por:

1. Donaciones provenientes de entidades públicas y/o privadas, nacionales y/o extranjeras, las que son entregadas en administración para los fines del objeto social.
2. Transferencias financieras de los distintos pliegos presupuestales, que se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y del Presidente del Consejo de Ministros.



3. Créditos suplementarios aprobados de conformidad con la normatividad vigente.
4. Otras fuentes de financiamiento permitidas por la normatividad vigente.
5. Otras que se aprueben por la Ley de Presupuesto.
Los recursos del FAS se depositan en la cuenta que determine la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
Los recursos del FAS, así como los intereses que se devenguen, son intangibles e inembargables, y se destinan únicamente para los fines para las operaciones y actividades previstas en el artículo 2.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 023-2018-PCM que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1334, también determina los criterios de priorización de zonas de intervención / atención social del FAS (artículo 2).

2.1. Los criterios de priorización de las zonas de intervención / atención social del FAS a los que se refieren el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1334 son:

- a) Magnitud de la brecha social del espacio geográfico, considerando la calidad y nivel de prestación de los servicios públicos, con especial énfasis en mejorar la calidad de los servicios energéticos, de agua y saneamiento, transporte, entre otros. También se considera si existe un grado de promoción de la eficiencia energética en los diversos sectores.
- b) Impacto y relevancia de la actividad económica en el Producto Bruto Interno regional y nacional.
- c) Grado de avance de la actividad económica
 - Exploración avanzada o preinversión
 - Construcción y desarrollo
 - Producción o extracción
 - Demanda energética
 - Transferencias de recursos por Canon y Regalías, entre otros asociados a la actividad económica
- d) Grado de inclusión económica de la población
- e) Evidencia de la disposición al diálogo y coordinación multisectorial de parte de los representantes de la población del espacio geográfico, la que se acredita sobre la base de información remitida por las autoridades competentes.
- f) Otros que sean determinados por Decreto Supremo a propuesta del Consejo Directivo del FAS

2.2. Durante el proceso de identificación de los estudios de pre-inversión, fichas técnicas, proyectos de inversión, inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación y/o actividades priorizadas a ser financiados por el FAS, la Secretaría Técnica elabora una matriz de evaluación, con el correspondiente análisis de contribución de cada criterio de priorización. A cada criterio se le asigna un factor que es ponderado en la fórmula que se aprueba en el Manual de Operaciones del FAS.

2.3. En el Plan de Cierre de Brechas Sociales se prioriza la reducción de

brechas sociales a través de estudios de preinversión, fichas técnicas, proyectos de inversión, inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación y/o actividades priorizadas que ofrezcan la más alta probabilidad de generar un efecto multiplicador y mejora de los indicadores sociales.

En el citado reglamento se incluyen las definiciones que guían esta política pública en aras de prevenir el surgimiento de conflictos sociales (artículo 2):

Actividad económica. Proyecto de inversión privada

Brecha social. Para efectos exclusivos del FAS, la brecha social comprende la definición de brecha contenida en el marco normativo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, específicamente relacionada a la infraestructura de agua y saneamiento; vías de acceso; comunicaciones, electrificación rural, riego para el desarrollo de actividades agrícolas, salud y educación; así como el acceso a servicios públicos.

Espacio geográfico. Territorio que comprende a la población que se encuentra relacionada de manera directa o indirecta con la actividad económica que se desarrolla en dicho ámbito. En este mismo ámbito geográfico se ejecutan los estudios de preinversión, fichas técnicas, proyectos de inversión, inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación y/o actividades priorizadas. Es determinado por el Consejo Directivo del FAS de acuerdo con lo establecido en el respectivo Manual de Operaciones; en lo que respecta específicamente a proyectos de inversión, así como inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación, se determina en función a lo previamente aprobado en el Programa Multianual de Inversiones.

Plan de Cierre de Brechas Sociales. Documento que contiene la programación de la intervención / atención social del FAS que se elabora en función a los criterios de priorización. Se implementa con cargo a sus recursos, los que son transferidos para la ejecución de estudios de preinversión, fichas técnicas, proyectos de inversión, inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación y/o actividades priorizadas. Considera la determinación del espacio geográfico donde se desarrolla la actividad económica, las brechas existentes, los indicadores de cierre y reducción de brechas, así como los indicadores sobre la generación de empleo. Se encuentra articulado con el Programa Multianual y Gestión de Inversiones en los tres niveles de gobierno.

De otro lado, la SNMPE sugiere el mecanismo de conformación de comités de acompañamiento social en el cumplimiento de compromisos, lo que implicaría otorgar también responsabilidades a la ciudadanía. Para ello, primero se requeriría empoderar a líderes en los mismos territorios, a través de la corresponsabilidad y la cogestión permanente y cotidiana.

Como se indicó en la primera parte del documento, la perspectiva del cierre de brechas sociales ha sido incorporada en la política general del gobierno para atender la conflictividad social en el país, siendo el Decreto Supremo N° 139-



2019-PCM, la primera norma que declara de prioridad y urgencia nacional la elaboración de un Diagnóstico y un Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto.

Esta tarea fue encargada a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la colaboración, participación, opinión y aporte técnico de los representantes de las diferentes entidades públicas y privadas del ámbito nacional, así como del Gobierno Regional de Loreto, de los Gobiernos Locales y de representantes de las comunidades nativas ubicadas en el ámbito de intervención. De acuerdo con lo dispuesto por la norma, el Plan de Cierre de Brechas debe contener como mínimo un diagnóstico situacional del ámbito petrolero, así como la priorización de inversiones para el cierre de brechas de acceso a servicios públicos e infraestructura básica de calidad (artículo 1).

Conforme lo informado por la Presidencia del Consejo de Ministros, en la elaboración del Plan participaron más de 2400 personas entre las que se encuentran funcionarios de los tres niveles de gobierno, representantes de empresas petroleras y apus, mujeres indígenas, jóvenes indígenas y representantes de organizaciones indígenas.

Las principales brechas identificadas y los montos de inversión requeridos alcanzan los S/ 5 295 000 000 en un periodo de seis años (2020-2025). El detalle es el siguiente:

- Infraestructura:⁹⁵ S/ 3 231 000 000
- Capital humano:⁹⁶ S/ 1 184 000 000
- Conectividad e integración territorial:⁹⁷ S/ 595 000 000
- Desarrollo económico:⁹⁸ S/ 162 000 000
- Ambiente Sostenible:⁹⁹ S/ 75 000 000
- Fortalecimiento Institucional: S/ 45 000 000

Es oportuno mencionar que, respecto al Plan de Cierre de Brechas de Loreto, para el 2020 se consideraron 72 proyectos de inversión pública en el presupuesto anual, a los que se sumaron 74 proyectos sectoriales, con lo que ningún distrito del ámbito de intervención queda sin niveles de inversión. Las áreas de ejecución de los proyectos corresponden a agua y saneamiento, salud, educación, electrificación, proyectos productivos, y veredas y embarcadero.

Por otro lado, desde hace varios años, el incremento de la conflictividad social

95 Se ha consignado que 39 091 viviendas requieren una mejora en su sistema de agua y/o saneamiento y 19 367 viviendas no tienen acceso a electrificación.

96 15 595 estudiantes de EBR están matriculados en escuelas con infraestructura en condiciones inadecuadas y 18 núcleos dinamizadores de desarrollo no cuenta con un establecimiento de salud de categoría I-3 o I-4.

97 79 comunidades nativas identificadas que requieren la instalación de un embarcadero, 179 comunidades nativas identificadas que requieren instalación de veredas peatonales y 808 centros poblados sin servicio de telecomunicaciones.

98 S/ 407 es el ingreso familiar per cápita promedio del ámbito petrolero. El promedio nacional de S/ 990.

99 394 comunidades nativas reconocidas sin título.

llevó al gobierno a buscar mecanismos de diálogo, en particular luego de algunos episodios de crisis y hechos de violencia. Es así, pues, que se constituyeron las denominadas Mesas de Diálogo o Mesas de Desarrollo como espacios que fueron formalizados en algunos casos por decisión gubernamental, pero también como instancias informales impulsadas por iniciativa propia de los actores directamente involucrados en el conflicto.

De acuerdo con una publicación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad Social que se formaba parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (2013), su propósito era

[...] desarrollar un proceso que ayude a la creación de un clima de confianza entre los principales actores que intervienen en un conflicto, con el fin de poder llegar a conocer mejor sus intereses, posiciones y necesidades, y de esta manera arribar a acuerdos mutuamente beneficiosos. En este sentido, no sólo se trata de un espacio de diálogo sino fundamentalmente de negociación. (ONDS-PCM, 2013, p. 7).

Dada la heterogeneidad de conflictos, las mesas se generalizaron como espacios de negociación y consulta, constituyéndose bajo distintos tipos de formato:

- Mesas de diálogo. Conformadas a partir de un conflicto social que ha llegado a la etapa de crisis. Se trata de un espacio político donde confluyen los actores para buscar soluciones al problema y en el que se conocen, intercambian e incorporan las reivindicaciones y posturas de cada uno, con el afán de establecer un clima de confianza para facilitar las negociaciones y acuerdos posteriores. Se formalizaron a través de resoluciones ministeriales que establecían su formación, integrantes, funciones y plazos de duración.
- Mesas técnicas. Espacios conformados básicamente por técnicos y especialistas, con el objetivo de encontrar alternativas a los problemas que generaron un conflicto o que son una fuente potencial para su desencadenamiento. Usualmente se constituyeron como un subgrupo dentro de las mesas de diálogo y en algunos casos fueron el único componente que subsistió de la mesa de diálogo original. Un tipo de mesa técnica fueron los Grupos de Trabajo, como instancias más informales para el intercambio de ideas entre profesionales y técnicos.
- Mesas de desarrollo. Se trata de espacios integrados por autoridades políticas y funcionarios públicos, líderes y dirigentes sociales, así como profesionales y técnicos de distintas especialidades, con el objetivo de estudiar la problemática de una determinada localidad, población o ámbito, discutir las propuestas de solución y canalizar las inversiones o programas estatales, así como los aportes de las empresas privadas, teniendo una perspectiva integral del desarrollo de un ámbito determinado. Las mesas de desarrollo se enmarcaban en una estrategia de prevención de conflictos que busca dar sostenibilidad y monitorear los acuerdos arribados.

Además de las mesas indicadas, se conformaron otros espacios como las mesas informativas, las comisiones (o mesas) multisectoriales y las mesas ejecutivo-ejecutivo, en las que también se abordaron los problemas relativos a ciertos



conflictos sociales.

A nivel formal no existió un marco normativo y legal único, debido a las distintas dinámicas políticas y sociales alrededor de cada conflicto y los intereses de los actores. No hubo por tanto un protocolo establecido para su conformación o funcionamiento, aunque en algunos casos se elaboraron reglamentos donde quedaban estipulados los roles de los actores y los procedimientos para establecer acuerdos.

En general se puede afirmar que en muchos casos las mesas de diálogo son la única instancia que permitió visibilizar los problemas existentes alrededor de los conflictos y fueron el canal para llegar a las entidades encargadas de atenderlos. No obstante, una de las principales dificultades fue su carácter ad hoc y al no estar normadas, dependieron de la voluntad de las autoridades políticas o de los funcionarios públicos a cargo.

En el ámbito de los conflictos laborales, a través de resoluciones ministeriales, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) también ha recurrido a la conformación de “mesas de trabajo” o “mesas de diálogo” con las centrales sindicales, a efectos de dar tratamiento a sus demandas. No obstante, bajo la mirada de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, y las centrales sindicales, las reuniones han sido esporádicas, los problemas planteados no han merecido una atención real de las autoridades de trabajo, con lo cual no se ha tenido éxito en el abordaje de soluciones a los conflictos laborales.

Para finalizar, es necesario mencionar que, en diciembre del 2018, se emitió el Decreto Supremo N° 120-2018-PCM, que aprueba la extinción de distintas Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentran algunas creadas para atender conflictos sociales ocurridos los años pasados.

¿Ha implementado el Estado políticas para ayudar a facilitar el respeto de las normas y estándares en materia de conflictividad social por parte de las empresas a través de la adopción de Planes Nacionales de Acción (PNA) sobre empresas y derechos humanos, responsabilidad social de las empresas, transparencia gubernamental?

No se han identificado planes ni políticas del Estado dirigidas específicamente a las empresas en materia de conflictividad social. Por otro lado, la SNMPE señala que tiene en revisión una propuesta de política y sistema de prevención y gestión de conflictos sociales, que aún no ha detallado.

Sin embargo, se pueden mencionar algunas disposiciones relativas a la participación de las empresas en distintas políticas estatales como en el caso de la Política Nacional de Ambiente. En esta se encuentran los siguientes apartados:

Principio 7

Cooperación público-privada. Debe propiciarse la conjunción de esfuerzos entre las acciones públicas y las del sector privado, incluyendo a la sociedad civil, a fin de consolidar objetivos comunes y compartir responsabilidades en la gestión ambiental.

Objetivos específicos

Objetivo 4. Alcanzar un alto grado de conciencia y cultura ambiental en el país, con la activa participación ciudadana de manera informada y consciente en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

Objetivo 5. Lograr el desarrollo ecoeficiente y competitivo de los sectores público y privado, promoviendo las potencialidades y oportunidades económicas y ambientales nacionales e internacionales.

Eje de Política 1. Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.

4. Aprovechamiento de los recursos naturales

Lineamientos de Política

d) Promover la adopción de buenas prácticas e iniciativas de responsabilidad social de las empresas y titulares de derechos sobre los recursos naturales.

Eje de Política 3. Gobernanza ambiental.

2. Cultura, educación y ciudadanía ambiental

c) Fomentar la responsabilidad socio-ambiental y la ecoeficiencia por parte de personas, familias, empresas e instituciones, así como la participación ciudadana en las decisiones públicas sobre la protección ambiental.

Por otro lado, la Política Minera difundida por el Ministerio de Energía y Minas señala lo siguiente en relación con las empresas:

Las normas del Sector Energía y Minas se sitúan en un marco global de plena estabilidad jurídica, libertad económica, garantías, promoción a las inversiones y la pacificación del país.

Dentro de estos lineamientos de política, las inversiones y operaciones quedan a cargo de la empresa privada. Están a cargo del Estado, los roles concedente, normativo y promotor.

Objetivo primordial de la política minera peruana es aprovechar los recursos minerales racionalmente, respetando el medio ambiente y creando condiciones para el progreso del sector en un marco estable y armonioso para las empresas y la sociedad.

El desarrollo normativo del Estado persigue el equilibrio entre los derechos y obligaciones de las empresas mineras, enfatizando el tema ambiental, de acuerdo con los estándares internacionales y los compromisos adquiridos por el Perú. Asimismo, no descuida los aspectos de una filosofía empresarial responsable, que dé seguridad a los trabajadores y alcance relaciones amigables con las comunidades locales y su cultura, así como con la comunidad nacional.¹⁰⁰

100 Disponible en http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=158&idMenu=sub149&idCateg=158



En el caso de la Política Energética, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM, se indica:

Objetivo 6. Desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de Desarrollo Sostenible.

Lineamientos de política

Promover prácticas de responsabilidad social en las actividades energéticas.

Promover las relaciones armoniosas entre el estado, las comunidades y empresas del sector energía.

Cabe agregar que, a nivel político, las autoridades del gobierno han planteado a las empresas algunas condiciones para la continuidad de sus operaciones y superar las situaciones de conflicto social. Un ejemplo de ello fueron las condiciones planteadas en 2012 por el presidente Ollanta Humala a la empresa minera que impulsaba el proyecto minero Conga, en los siguientes términos:

- Que la empresa cumpla con las exigencias ambientales y sociales contenidos en el Informe Pericial y los Estudios realizados.
- Que se amplíe la capacidad de almacenamiento de los reservorios para atender mayores demandas de agua. Este incremento deberá ser significativo y por lo menos cuadruplicar la capacidad de almacenamiento propuesta en el proyecto.
- Que se constituya un Fondo Social con el compromiso activo de la empresa, cuyos recursos sean usados de forma transparente, y en acuerdo con las autoridades locales, para el desarrollo de infraestructura social, productiva y de riego, orientada a favorecer a la población más pobre.
- Que la empresa garantice la generación de más de 10 000 puestos de trabajo directos, siendo el mayor porcentaje destinado a la población local.

En el mismo sentido, el presidente Martín Vizcarra planteó la revisión de la legislación minera a partir del conflicto por el proyecto minero Tía María, constituyéndose una Comisión Consultiva encargada de elaborar las propuestas correspondientes.

¿Ha establecido y difundido el Estado a los organismos gubernamentales pertinentes (incluidas las embajadas y consulados extranjeros) declaraciones de política claras sobre la expectativa de que todas las empresas domiciliadas en su territorio o jurisdicción respeten los estándares en conflictividad social?

No se ha identificado dispositivos legales referidos a la implementación de acciones de difusión o directivas que consideren este aspecto.

Sin embargo, en las entrevistas con funcionarios de las áreas de conflicto social se menciona casos específicos en los que la Cancillería ha solicitado información sobre determinados conflictos, a fin de remitirla algunas embajadas en países

en los que se han realizado acciones de protesta (plantones, movilizaciones) frente a las legaciones diplomáticas, especialmente las ubicadas en el continente europeo.

Así, en el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el funcionario entrevistado señaló que solicitaron una reunión con Cancillería para informar sobre los proyectos de inversión del aeropuerto de Chinchero y la construcción de la Hidrovía Amazónica, con el objeto de brindar información sobre las acciones realizadas por el sector, al tener conocimiento de que existía una campaña global que cuestionaba ambas iniciativas.

¿Está el Estado realizando o apoyando actividades para identificar sectores empresariales específicos o actividades que puedan tener un impacto particularmente negativo en materia de conflictividad social?

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo elabora el Reporte Willaqniki, que es un documento de carácter mensual que recopila información estadística y cuantitativa sobre los conflictos sociales en el país. A lo largo de los años el reporte Willaqniki ha presentado datos sobre los conflictos activos, las alertas preventivas, los espacios de diálogo vigentes y el seguimiento de los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo.

Hasta 2019, el reporte contenía información relativa al número de casos, la distribución territorial de los mismos, las causas de los conflictos sociales y los tipos de conflicto por actividad económica. Este último apartado permitía observar las principales actividades económicas con incidencia en la conflictividad social y por ende la participación de los actores empresariales.

Desde 2020 la publicación se organiza en torno a tres ejes principales, conforme al nuevo enfoque de trabajo de la Secretaría:

La gestión de la información para el manejo preventivo, que tiene como objetivo contar con un registro de data, permitiendo gestionar los posibles riesgos con una metodología de prospección de las circunstancias de conflicto que podrían presentarse en el futuro.

La gestión del diálogo como intermediación entre ciudadanía y Estado, que busca fortalecer el relacionamiento entre ambos al incrementar la capacidad de interlocución con los actores territoriales a través de canales institucionales para solucionar las controversias y canalizar demandas, contribuyendo a la gobernabilidad y el desarrollo territorial.

La gestión del cumplimiento de compromisos y acciones preventivas, que tiene como meta asegurar que el Estado responda a las demandas que se plantean en las diferentes situaciones de conflictividad, y que el seguimiento a los compromisos asumidos y las acciones preventivas sumen a la construcción de confianza y sinergias entre los actores sociales y el Estado. (SGDS-PCM, 2020, [p. 5])



Bajo este nuevo esquema, el reporte registra y analiza el número de riesgos identificados en el mes, incluyendo un ejercicio de riesgo prospectivo, pero ya no considera la tipología de los conflictos utilizada hasta el año 2019 y, por ende, no distingue específicamente las actividades económicas con mayor incidencia en la conflictividad social.

En el caso del OEFA, esta entidad señala que con la finalidad de estructurar sus acciones conforme las características particulares de cada controversia y/o conflicto socioambiental, utiliza una tipología que corresponde a los sectores y subsectores utilizados para ejercer la fiscalización ambiental. Los sectores y subsectores considerados por esta entidad son:

Cuadro 2. OEFA: sectores y subsectores

| Sector | Subsector |
|-----------------------------|-------------------------|
| Energía y Minas | Electricidad |
| | Hidrocarburos |
| | Minería |
| Actividades productivas | Agricultura |
| | Industria |
| | Pesca |
| Infraestructura y servicios | Consultoras ambientales |
| | Residuos sólidos |

Fuente: OEFA (2020a, p. 25).

El OEFA cuenta además con un reporte de conflictos socioambientales monitoreados por subsector, el cual al 2020 muestra 141 conflictos, 81 de los cuales corresponden a minería, 31 a hidrocarburos, 8 a industria, 7 a electricidad, 6 a residuos sólidos, 6 a pesca y 2 a agricultura. Además, registra un mapa que registra un total de 148 participaciones del OEFA en 35 espacios de diálogo (OEFA, 2020b, p. 8).

¿Ha establecido el Estado leyes que obliguen a las empresas a actuar con la debida diligencia en materia de conflictividad social, incluso en relación con sus filiales y proveedores, independientemente del lugar en que operen?

El Estado peruano no ha aprobado normas de carácter legal que consideren la implementación de la debida diligencia empresarial en materia de conflictividad social.

Solamente se ha ubicado el documento SBS N° 01-2015 de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, denominado “El rol de la debida diligencia mejorada en la regulación de la gestión del riesgo social y ambiental de las empresas del sistema financiero” (SBS, 2015), el cual presenta las características de la

regulación aprobada por esta entidad.¹⁰¹

En la sección referida a la implementación de una mejor debida diligencia, el documento de la SBS plantea los siguientes alcances:

2.6 Alcance de la regulación

Las actividades económicas sujetas a la norma incluyen a los desarrolladores de proyectos como a sus proveedores primarios. Asimismo, se precisa que la regulación se aplica según la magnitud de la inversión total del proyecto, con un umbral de diez millones de dólares. Y en el caso de los créditos no minoristas relacionados a una etapa de un proyecto, el importe del crédito debe ser mayor o igual a los veinticinco millones de dólares a nivel de una entidad financiera y mayor o igual a los cincuenta millones de dólares a nivel del sistema financiero.

Evaluación y caracterización de los factores de riesgo

Se establece el uso de un cuestionario a ser aplicado por las instituciones financieras a sus clientes como punto de partida y puede ser utilizado para categorizar el riesgo social y ambiental.

La evaluación de la probabilidad y severidad del conflicto social incluye seis componentes o factores de riesgo: línea de base socioambiental, observancia de los requisitos legales, impactos probables, medidas de mitigación, calidad de la participación y del diálogo, y presencia de mecanismos de quejas.

Necesidad de contar con revisores independientes y planes de gestión

Las instituciones financieras deben exigir a sus clientes la contratación de expertos independientes para verificar en campo la calidad de la relación entre empresas y comunidades. Asimismo, evaluarán las respuestas a las secciones de los cuestionarios referidas a las líneas de base social y ambiental y los posibles impactos, la participación y diálogo, el mecanismo de quejas, y otros que consideren necesarios para la evaluación del riesgo.

La elaboración del plan de gestión es el siguiente paso si la evaluación señala que el desarrollo del proyecto o el proveedor primario está expuesto a un riesgo social y ambiental alto. Los planes de gestión del riesgo deben incluirse como un elemento vinculante del contrato del crédito y posteriormente ser sometidos a monitoreo y seguimiento anual.

101 Cabe indicar que en la página web de la SBS se ha encontrado una nota de prensa referida a la norma aprobada por esta institución sobre la debida diligencia en la gestión del riesgo social y ambiental; sin embargo, no se encuentra vínculo alguno al dispositivo. Disponible en <https://www.sbs.gob.pe/noticia/detallenoticia/idnoticia/1189?title=EL%20ROL%20DE%20LA%20DEBIDA%20DILIGENCIA%20MEJORADA%20EN%20LA%20REGULACION%20DE%20LA%20GESTION%20DEL%20RIESGO%20SOCIAL%20Y%20AMBIENTAL>



Cláusulas adicionales de los términos del contrato

Entre los compromisos y obligaciones que deben ser incluidos se encuentran:

- Compromiso y/u obligación para cumplir, durante la vida del proyecto, con las exigencias de las normas sociales y ambientales y con las contenidas en los tratados, convenciones y acuerdos internacionales de cumplimiento obligatorio según la legislación peruana.
- Compromiso y/u obligación para preparar de manera periódica informes para el acreedor, según una estructura definida y con una frecuencia proporcional a la severidad de los impactos probables (pero por lo menos anualmente). Dichos informes serán preparados por especialistas que colaborarán con el cliente, o por revisores independientes, e incluirán por lo menos evidencia del cumplimiento de los requisitos exigidos por las normas sociales y ambientales, así como por los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos por Perú y cuyo cumplimiento es obligatorio según la legislación peruana; y si el riesgo social y ambiental es alto, una descripción del plan de gestión de riesgo social y ambiental.
- Compromiso y/u obligación para cumplir todas las recomendaciones que se incluye en el plan de gestión del riesgo social y ambiental.

En el caso de desarrolladores de proyecto se consideran los siguientes compromisos adicionales:

- Compromiso y/u obligación para permitir que el proveedor de fondos tenga libre acceso a las instalaciones ya sea del proyecto.
- Compromiso y/u obligación para cumplir con las condiciones establecidas en los permisos otorgados al proyecto.
- Compromiso y/u obligación para dismantelar las instalaciones del proyecto, si corresponde, siguiendo un plan de cierre previamente convenido con la comunidad.
- Cláusulas que describan las acciones que el acreedor y el cliente llevarán a cabo si el proyecto no cumple con los requisitos establecidos en las normas sociales y ambientales, así como en los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos por Perú y cuyo cumplimiento es obligatorio según la legislación peruana.

¿Ha proporcionado el Estado algún incentivo para que las empresas implementen las normas en materia de conflictividad social, como por ejemplo un trato preferencial en los procesos de contratación pública en los que una empresa demuestre su responsabilidad de respetarlos?

De la información revisada y las entrevistas realizadas, no se han encontrado iniciativas o incentivos que otorguen beneficios a los actores empresariales relacionados específicamente con temas de conflictividad social en los procedimientos de contratación pública.

No obstante, en el sector extractivo existen dos mecanismos que podrían jugar un rol similar:

Compromiso previo de empresas mineras

Mediante el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, modificado por el Decreto Supremo N° 052-2010-EM, se estableció el “compromiso previo” de las empresas para llevar a cabo actividades de desarrollo sostenible en su entorno local y regional, como un requisito para el desarrollo de las actividades mineras.

De esta manera, los peticionarios de una concesión minera deben manifestar su compromiso previo en forma de Declaración Jurada, considerando los siguientes aspectos (artículo 1):

Enfoque de desarrollo sostenible

Contribuir al desarrollo sostenible de la población ubicada en el área de influencia de la actividad minera, procurando de manera conjunta con ella, el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad local, principalmente y a la articulación con los proyectos de desarrollo productivo, que conlleven a la diversificación económica y la sostenibilidad local más allá de la vida útil de las actividades mineras.

Excelencia ambiental y social

Realizar las actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, en su interdependencia con el entorno social, buscando la gestión social y ambiental con excelencia y el uso y el manejo responsable de los recursos naturales para impulsar el desarrollo sostenible.

Cumplimiento de acuerdos

Cumplir con los compromisos sociales asumidos en convenios, actas, contratos y estudios ambientales.

Relacionamiento responsable

Respetar a las personas e instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales. Promover acciones que fortalezcan la confianza entre los actores involucrados con la actividad minera, a través del establecimiento y vigencia de procesos participativos y favoreciéndose la prevención y gestión de conflictos y la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Empleo local

Fomentar preferentemente la contratación de personal local, para realizar labores de actividad minera o relacionada con la misma según los requerimientos del titular en las diversas etapas del ciclo minero y de la forma consensuada con la población del área de influencia, pudiendo brindar para tal efecto las oportunidades de capacitación requeridas.

Desarrollo económico

Contribuir al desarrollo económico local y/o regional a través de la adquisición de bienes y servicios locales y/o regionales en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio para ambas partes y la promoción de iniciativas



empresariales; que busquen la diversificación de las actividades económicas de la zona.

Diálogo continuo

Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la actividad minera y sus organismos representativos, bajo un enfoque intercultural, proporcionándoles información transparente, oportuna y accesible sobre sus actividades mineras mediante el lenguaje y los medios de comunicación adecuados, de modo que permita el intercambio de opiniones, manifestación de sugerencias y participación de todos los actores involucrados, de conformidad con las normas de participación ciudadana aplicables.

De acuerdo con lo indicado en el Anuario Minero 2018 del Ministerio de Energía y Minas, “Las acciones realizadas por los titulares mineros, en virtud a este compromiso, deben ser recogidas en el Plan de Relaciones Comunitarias que forma parte de los Estudios Ambientales (EIA para exploración y EIA para explotación)”. Asimismo se indica que se han definido nueve rubros en los que se implementan las actividades de responsabilidad social de las empresas del sector: educación; salud; nutrición; gestión ambiental; empleo local; economía local; infraestructura; desarrollo y fortalecimiento de capacidades de instituciones locales, sociedad civil y no organizada; y promoción de la cultura y costumbres locales.

El Fondo Social

El Decreto Legislativo N° 996 estableció el régimen aplicable a la utilización de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada destinados a la ejecución de programas de carácter social.

Los recursos, provenientes de los procesos de promoción, son transferidos por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) a Asociaciones Civiles Fondos Sociales, con la finalidad de que sean destinados a las inversiones en programas de desarrollo y proyectos de inversión social implementados en la zona de influencia del proyecto minero o energético concesionado, la cual está identificada en el contrato de promoción de la inversión privada.

En la actualidad, se encuentran en funcionamiento los siguientes ocho fondos sociales:

- Asociación Civil Fondo Social Alto Chicama
- Asociación Civil Fondo Social Las Bambas (Fosbam)
- Asociación Fondo Social La Granja
- Asociación Fondo Social Yuncán
- Fondo Social del Proyecto Integral Bayóvar (Fospibay)
- Fondo Social Magistral
- Fondo Social Michiquillay
- Fondo Social Toromocho

En el Anuario Minero del 2018 se señala que

El 69,6 % del presupuesto de los Fondos Sociales se ha invertido en el desarrollo de proyectos de primera prioridad para la provisión de servicios con el fin de elevar los estándares de salud, nutrición, educación e infraestructura. Por otro lado, el 30,4 % se invirtió en proyectos de segunda prioridad, para el desarrollo de empleo productivo y proyectos sostenibles según cifras acumuladas al 2018.

Hasta dicha fecha, los Fondos sociales impulsaron 1239 proyectos de inversión social, destacando el Fondo Social Alto Chicama con 335 proyectos finalizados, seguido por el Fondo Social La Granja con 107 proyectos y el Fondo Social Magistral con 50 proyectos.

¿Tiene el Estado sistemas establecidos para monitorear el cumplimiento y la implementación de las disposiciones en materia de conflictividad social?

Desde la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros se ha reconocido que uno de los principales problemas a ser resueltos es el incumplimiento de compromisos asumidos como parte de la gestión de los conflictos sociales (Gestión, 2019). En atención a ello, a inicios del año 2020 “[...] se ha culminado el diseño metodológico de un Tablero de Control que mejorará el seguimiento de acuerdos, compromisos y acciones preventivas relacionadas con la gestión de conflictos sociales” (PCM, 2020, [§ 6]). Sin embargo, este instrumento no ha sido publicado hasta el momento y tampoco en el último reporte Willaqniki correspondiente al mes de marzo consta mayor información al respecto ni si se incorpora el monitoreo de los compromisos asumidos por las empresas.¹⁰²

Por otro lado, en el caso del sector extractivo, con la aprobación de los “[...] compromisos previos como requisito para el desarrollo de las actividades mineras y normas complementarias [...]” establecido por el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, modificado por Decreto Supremo N° 052-2010-EM, los titulares mineros están obligados a realizar una Declaración Anual Consolidada, cuyo Anexo IV está referido a la inversión social realizada en actividades orientadas al desarrollo sostenible.

Las actividades declaradas son objeto de seguimiento y monitoreo por parte de la Oficina de Gestión de Compromisos Sociales del Ministerio de Energía y Minas. De acuerdo con el formato aprobado por Resolución Ministerial N° 192-20108-MEM/DM los nueve rubros que deben ser declarados por las empresas mineras son:

- a) Educación
- b) Salud

102 El reporte contiene información de la labor de la Secretaría de Diálogo y Gestión Social respecto de dos de sus ejes de trabajo: Gestión de Riesgos y Gestión de Diálogo. No se desarrolla el rubro de Gestión del Cumplimiento de Compromisos.



- c) Nutrición
- d) Gestión Ambiental
- e) Empleo Local
- f) Economía Local
- g) Infraestructura
- h) Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de Instituciones Locales, Sociedad Civil y no organizada
- i) Promoción de la cultura y costumbres locales

En el material informativo difundido por el Ministerio de Energía y Minas¹⁰³ se señala al respecto que el objetivo de la declaración consignada en el formato tiene los siguientes objetivos:

- a) Estandarizar la información presentada a través de un sistema unificado
- b) Obtener información precisa de las inversiones sociales y mostrar el impacto real de estas:
 - A nivel del titular minero y el entorno local
 - A nivel del entorno regional
 - A nivel del sector minero
- c) Procesar información para permitir que el sector adopte decisiones eficientes e informadas en temas sociales
- d) Difundir y generar confianza, lo que implica:
 - “Difundir de manera transparente los beneficios que genera la actividad minera, evitando la distorsión de terceras personas respecto del esfuerzo de los titulares mineros”.
 - “Generar confianza en las poblaciones del entorno, respaldando la información de inversión social que realiza el titular minero”.
- e) Reconocer esfuerzos mediante la recopilación y transmisión de experiencias exitosas que puedan ser acogidas en el sector para mejorar la actuación empresarial. Ello permitirá reconocer el esfuerzo de los titulares mineros en el impulso del Desarrollo Sostenible Local

Asimismo, en el material del Minem se indica que el anexo IV contiene dos secciones:

- a) Programas a largo plazo: “Son instrumentos orientados a la consecución del desarrollo sostenible local e integrados por un conjunto de proyectos que articulan recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros”.¹⁰⁴
- b) Proyectos, equipamientos o donaciones en los 9 rubros señalados en la Resolución Ministerial N° 192-20108-MEM/DM.

La información detallada sobre la implementación de los compromisos sociales se puede encontrar en la sección denominada “Inversión Social – Dashboard” de la página web del Ministerio de Energía y Minas en la siguiente dirección: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=3&idTitular=9619>

103 DAC Anexo IV y Actividades de Desarrollo Sostenible. Revisado en <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/DAC%20Anexo%20IV%20-%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE.pdf>

104 Algunos ejemplos de programas a largo plazo, de acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas son: a) Programa: Mejorar la calidad educativa en la Comunidad Campesina, b) Proyecto de Elaboración de Diagnóstico de la Educación, c) Proyecto de Capacitación Docente, d) Pago de honorarios de docentes, e) Proyecto Formación de Escuela de Padres y f) Talleres de Reforzamiento Lógico Matemático y Comunicación.

¿Existen casos denunciados públicamente de impactos adversos en los derechos humanos derivados de la conflictividad social por la ejecución de actividades empresariales?

Desde hace varios años, diferentes organizaciones de derechos humanos han realizado denuncias de casos de vulneraciones de derechos como consecuencia de los conflictos sociales, en particular los relacionados con las actividades extractivas.¹⁰⁵ Entre estos destacan dos tipos: aquellos derivados del uso de la fuerza del Estado en situaciones de crisis y el procesamiento judicial de quienes dirigen y participan en las protestas.

Desde la sociedad civil se argumenta que todo ello configura un escenario de “criminalización de la protesta”, tal y como se consigna en el Informe Anual de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH, 2017). En dicho documento se realiza un balance de la criminalización de la protesta social y la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos,¹⁰⁶ resaltando los siguientes problemas:

Asesinatos de defensores a manos de sicarios y policías

Se indica que, durante los últimos años, han sido asesinadas decenas de personas, ya sea a manos de sicarios o como resultado de la actuación de las fuerzas del orden en situaciones de protesta social. Entre los factores que explican esta situación se encuentran: las limitaciones de la normatividad sectorial en materia del uso de la fuerza, la falta de entrenamiento y equipamientos adecuados, la planificación deficiente de los operativos y la prestación de los servicios policiales bajo convenio con las industrias extractivas.¹⁰⁷

Inmunidad para los agresores, persecución judicial a defensores

Se señala que, si bien el caso de los asesinatos de sicarios hay avances en el procesamiento penal de los autores materiales, ello no ocurre con los autores intelectuales. Del mismo modo, en los casos de que las muertes han sido producidas por agentes estatales, las investigaciones no avanzan y existe resistencia para incorporar a los mandos policiales.

105 Esta problemática se presenta en todos los países de la región. A manera de referencia, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina recopila la información producida por organismos de derechos humanos en la siguiente plataforma: https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/incident/index

106 Disponible en <http://derechoshumanos.pe/informe2015-16/Criminalizacion-de-la-protesta.pdf>

107 Si bien la relación entre las Policía Nacional y las empresas es materia de otro informe, una publicación del Instituto de Defensa Legal señala que hasta junio del año 2019 se suscribieron 150 convenios. Se menciona además que se ha interpuesto una serie de acciones legales contra estos instrumentos. En el año 2015, el exalcalde provincial de Espinar, Óscar Mollohuanca —patrocinado por Derechos Humanos sin Fronteras (DHSF) y el Instituto de Defensa Legal (IDL) — interpuso una acción de amparo contra el convenio suscrito por la Policía Nacional y la compañía minera Antapaccay, filial de la multinacional Glencore, la cual fue admitida por el Tribunal Constitucional (Expediente N° 04289-2016-PA). De la misma manera, el Colegio de Abogados de San Martín —con el patrocinio legal del IDL y EarthRight International— presentó una demanda de inconstitucionalidad contra las normas que dan cobertura normativa a los convenios (Expediente N° 00009-2019-PI). Finalmente, el dirigente campesino Víctor Limaypuma presentó una demanda de amparo ante el Juzgado Mixto de Cotabambas, Apurímac, contra el convenio entre la empresa minera MMG y la Policía Nacional del Perú (Expediente N° 122-2019) (cf. Ruiz et al., 2019).



Esta situación contrasta con los procesos penales seguidos contra los dirigentes sociales, que se prolongan durante varios años afectando la vida de las personas a nivel económico, laboral y emocional, independientemente de que algunos casos sean finalmente archivados¹⁰⁸ o que acaben con la imposición de sentencias.

Militarización y estados de emergencia

Se sostiene que la declaratoria de estado de emergencia y la intervención de las fuerzas armadas son recursos habituales del gobierno para los casos de conflictividad social, habiéndose extendido incluso de forma preventiva a zonas donde no existen conflictos. Esta forma de actuación restringe de forma indiscriminada los derechos fundamentales y autoriza la intervención policial o militar sin que exista una grave afectación al orden público. Se configura así un uso del poder estatal que excede las competencias constitucionales.

Otro aspecto es el referido a la aprobación de normas penales que crean nuevos delitos, incrementan las penas o se configuran nuevas modalidades y supuestos agravados aplicables a los hechos que ocurren alrededor de los conflictos sociales. A manera de ejemplo, se ha fijado penas privativas de libertad de 5 a 10 años por la toma de carreteras y locales públicos en contextos de protesta social, las cuales se incrementan de 15 a 25 años en caso participen dos o más personas (Ruiz et al., 2019).

También cabe mencionar que el Ministerio Público, vía prevención del delito, ha tomado conocimiento de los anuncios de movilizaciones o paros; y también ha recibido denuncias del sector empresarial por delitos contra el patrimonio —por lo general por daños en la propiedad— o por el delito de secuestro y coacción en los casos en que ha habido retención de funcionarios.

Un ejemplo de este tipo de actos es la presentación de 45 denuncias por parte de la empresa MMG Las Bambas por los delitos de secuestro, daños agravados por quema de equipos de la minera, entre otros, a raíz de los cuales se tramitaron 22 procesos judiciales (Publimetro, 2019).

Otros hechos denunciados, a modo de ejemplo, son los actos de violencia suscitados contra representantes del Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y la empresa Hudbay Minerals, quienes fueron amedrentados por un grupo de pobladores al concluir la reunión,¹⁰⁹ además la denuncia de Antapaccay por actos registrados en la estación de bombeo de agua de la comunidad de Tintaya-Maquiri en Espinar (Cusco) (Quinde, 2020), la denuncia de Las Bambas por quema de vehículos en el Corredor Vial Sur (RPP Noticias, 2020) y la denuncia de Petroperú por secuestro de trabajadores (Andina, 2021).

A este respecto, cabe precisar que, en las entrevistas sostenidas con los

108 Es relevante el proceso judicial por los hechos ocurridos en la Curva del Diablo en Bagua, el 2009, a raíz de los cuales se procesó a 53 personas, las que fueron finalmente absueltas por el Poder Judicial (cf. Justicia TV, 2020).

109 Véase el comunicado del Minem disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/347970-comunicado>

funcionarios públicos, se señala que no existe una política gubernamental de “criminalización de la protesta”. Indican que la acción de las fuerzas de seguridad y las investigaciones y procesos judiciales responden a los mecanismos regulares que deben seguirse frente a la comisión de actos ilícitos —como las acciones violentas que llevan a la destrucción del patrimonio público y privado—, y los actos que constituyen el delito de extorsión¹¹⁰ —o actuaciones que afectan los derechos de las personas que no participan en las movilizaciones y protestas o son contrarias a estas— como el bloqueo de carreteras que restringe el derecho al libre tránsito.

Cuadro 3. Principios rectores 4, 5, 6

El nexo entre el Estado y las empresas

4. Los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos.

5. Los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos.

6. Los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.

Fuente: ONU (2011, pp. 7-9).

3. Empresas de propiedad estatal

¿Con qué tipos de medidas en materia de conflictividad social cuentan las empresas de propiedad estatal o bajo su control, o a las empresas que reciben un apoyo sustancial de los organismos estatales?

Fonafe es la corporación de empresas públicas del Estado peruano que se encarga de normar y supervisar la actividad empresarial de las entidades bajo su ámbito, administrar los recursos que se derivan de la titularidad de las acciones del Estado, y dirigir el proceso presupuestario y la gestión corporativa en los respectivos sectores de intervención (servicios financieros, de generación y distribución eléctrica, saneamiento, remediación ambiental, electrificación rural e infraestructura).

Si bien, no se han identificado instrumentos o normas específicas vinculadas a los conflictos sociales, cabe mencionar que el Código de Buen Gobierno Corporativo de Fonafe establece el Principio 4 sobre cumplimiento de obligaciones y compromisos, el cual prescribe lo siguiente:

Los derechos de todos los grupos de interés que interactúan con la EPE (ejemplo: accionistas, trabajadores, proveedores, acreedores, clientes, etc.)

110 El caso señalado en las entrevistas es el de los hermanos Chávez Sotelo, procesados por el delito de extorsión, durante el conflicto ocurrido el año 2019 alrededor del proyecto minero Las Bambas.



deben ser debidamente respetados. De esta forma, la EPE debe buscar atender a cabalidad y oportunamente las obligaciones que se deriven de su condición de productor o vendedor de bienes y servicios, así como de empleador. Con idénticos criterios debe atender sus distintas obligaciones contractuales, así como, mantener una manifiesta actitud de responsabilidad social, particularmente cuando sus operaciones puedan ocasionar daños a terceros. (Fonafe, 2013, p. 6).

Por otro lado, de acuerdo con la página web de esa entidad, el área de Responsabilidad Social del Centro Corporativo “[...] está a cargo de elaborar los lineamientos, políticas, manuales y otras herramientas de gestión destinadas a mejorar la relación de las empresas bajo el ámbito de Fonafe con sus grupos de interés”.¹¹¹

Fonafe ha definido las siguientes cuatro acciones estratégicas en materia de responsabilidad social:

- a) Alinear los planes de responsabilidad social de las empresas a los lineamientos y políticas de Responsabilidad Social Corporativa. Se señala que se ha trabajado en la creación de una “herramienta automatizada” para medir el nivel de desarrollo de la responsabilidad social en las empresas. No se ha logrado identificar dicho instrumento.
- b) Implementar la elaboración de reportes de sostenibilidad. Estos deben dotar a las empresas de temas para definir los proyectos e iniciativas de Responsabilidad Social que estas emprendan.
- c) Fomentar la mejora en la gestión de temas sociales y ambientales mediante la concreción de sinergias. Se busca hacer uso del *know how* de otras organizaciones que gestionen proyectos de responsabilidad social similares y con capacidad de acoplamiento.
- d) Fortalecer la comunicación externa con los principales grupos de interés, mediante la difusión de los resultados obtenidos.

Un aspecto final que hay que señalar es que la Memoria Anual 2018 de Fonafe (2018, p. 35) señala que el Plan de responsabilidad social comprende los siguientes aspectos:

- a) Alineamiento de los planes de RSC de las empresas de la corporación.
- b) Promoción de alianzas entre proyectos de RSE ejecutados por las empresas de la corporación y otras instituciones.
- c) Capacitaciones a ejecutivos y gerentes de las empresas de la corporación en temas de RSC.
- d) Asistencia en la elaboración del reporte de sostenibilidad exigido por la Superintendencia de Mercado de Valores a las empresas que listan en bolsa.
- e) Participación como socio implementador en el Programa de Sostenibilidad Corporativa y Rendición de Cuentas para la Sostenibilidad de las Empresas (CSRB), suscrito entre Fonafe y el Global Reporting Initiative (GRI).
- f) Adhesión del Centro Corporativo de Fonafe al Pacto Mundial de las Naciones Unidas.
- g) Obtención del distintivo otorgado por la World Confederation of Businesses (Worldcob) a la gestión de RSC del Centro Corporativo de Fonafe.

111 Disponible en <https://www.fonafe.gob.pe/centrocorporativo/responsabilidadsocialdelcentrocorporativo>

Por su parte, la empresa Petroperú ha aprobado la Política de Gestión Social con la finalidad de “[...] asegurar un buen desempeño y generar valor social en todas sus operaciones y proyectos [...]”,¹¹² asumiendo las disposiciones establecidas en los Principios de Ecuador, las Nomas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional, el Pacto Global y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Entre los compromisos asumidos por Petroperú relativos a los conflictos sociales se pueden encontrar los siguientes:

- h) Incorporar estratégicamente el análisis y gestión preventiva de los impactos y riesgos sociales de sus actividades, en los procesos de toma de decisión en todos los niveles de la empresa (compromiso 2).
- i) Establecer relaciones sólidas, constructivas y de respeto mutuo con sus grupos de interés, promoviendo procesos permanentes de diálogo y participación, e informando oportunamente a las poblaciones colindantes sobre los alcances de las operaciones (compromiso 3).
- j) Reconocer, respetar y valorar la diversidad cultural de los pueblos indígenas, sus diferentes aspiraciones y el derecho a mantener sus costumbres y prácticas sociales (compromiso 4).
- k) Establecer un mecanismo de reclamación eficaz, accesible y culturalmente apropiado, a fin de obtener oportunamente las preocupaciones de sus grupos de interés (compromiso 5).
- l) Monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos voluntariamente y de aquellos que se derivan del cumplimiento de la ley (compromiso 6).
- m) Promover iniciativas de desarrollo sostenible en las zonas colindantes a sus operaciones a través de un equipo de relaciones comunitarias, articulando con el Estado a fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida, la autogestión y el bienestar de sus grupos de interés, con miras al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (compromiso 7).

Otros procedimientos que rigen la actuación de Petroperú son los Procedimientos de análisis de riesgos sociales, identificación y mapeo de grupos de interés, Atención a quejas y reclamaciones sociales, y el Lineamiento de donaciones. Asimismo, la empresa cuenta en su estructura con la Gerencia Corporativa de Gestión Social y Comunicaciones.

Con respecto a las quejas y reclamos, Petroperú (2018, p. 81) informa en su Memoria de Sostenibilidad 2018 que identificó 585 controversias con comunidades locales, de las cuales 282 se encontraban pendientes de ser resueltas, en tanto que el 89,6 % se vinculaban con temas laborales de contratistas. Frente a ello se incorporó un supervisor de atención de quejas y reclamaciones a fin de agilizar la solución de las controversias.

Es necesario también decir que, en la entrevista realizada con funcionarias de la Gerencia de Gestión Social y Comunicaciones, estas informaron que Petroperú

112 Política de Gestión Social de Petroperú. Disponible en <https://www.petroperu.com.pe/socio-ambiental/wp-content/uploads/2018/09/Politica-de-Gestion-Social.pdf>



contrató una empresa consultora a fin de elaborar el Plan de Debida Diligencia. Sin embargo, el documento no era público aún por lo que no fue posible obtener información sobre su contenido.

¿Existen casos denunciados públicamente de impactos adversos por conflictividad social asociados con empresas que son propiedad o están controladas por el Estado?

El caso más importante de conflictividad social que involucra a la empresa estatal Petroperú es el de los derrames registrados en el Oleoducto Norperuano. De acuerdo con lo informado en la página web de la empresa,¹¹³ durante el tiempo de existencia del oleoducto se han producido 108 incidentes, de los cuales 68 fueron provocados por terceros, 29 se debieron a fenómenos geodinámicos y 11 se originaron en inconvenientes técnicos. Asimismo, en el periodo 2016-2018, se produjeron 22 incidentes, 16 por causa de terceros, 4 debido a fallas geodinámicas y 2 por problemas técnicos.

Esta situación, sumada al impacto ambiental por las actividades petroleras realizadas en los lotes 8 y 192, ha generado un gran malestar social en varios distritos de las provincias de Datem del Marañón y Loreto del departamento del mismo nombre, produciéndose una serie de protestas por parte de las federaciones indígenas de las distintas cuencas involucradas.

Si bien se han suscrito acuerdos entre el Estado y las organizaciones indígenas y se han constituido una serie de instancias para la atención del problema —como la Comisión Mixta de Monitoreo y cumplimiento de compromisos—, además de aprobarse el Plan de Cierre de Brechas para la región Loreto, el conflicto aún no ha sido resuelto.

¿Qué tipo de procesos de selección tiene el Estado para promover el respeto de las normas en conflictividad social por parte de las empresas, por ejemplo, dando un trato preferencial a las empresas que implementen medidas de respeto? ¿Excluye el Estado del proceso de licitación a las empresas que han demostrado poco respeto por las normas de conflictividad social?

No se ha identificado la existencia de procesos de selección de empresas que incluyan de manera específica materias relativas a los conflictos sociales. Tampoco se han encontrado normas en el Estado que dispongan la exclusión de los procesos de licitación de empresas por razones de actuación indebida en casos de conflictos sociales.

113 Petroperú. Responsabilidad Socioambiental. Remediación ambiental del Oleoducto Norperuano (ONP) – Preguntas frecuentes. Disponible en <https://www.petroperu.com.pe/socio-ambiental/principal/gestion-ambiental/remediacion-ambiental-del-oleoducto-norperuano-onp-preguntas-frecuentes/>

¿Las agencias estatales exigen explícitamente que los contratistas cumplan con las protecciones específicas de conflictividad social? Si es así, ¿han elaborado las agencias estatales directrices para que los contratistas cumplan con el requisito de cumplir con las normas de conflictividad social?

No se ha identificado exigencias estatales a los contratistas para el cumplimiento específico de cuestiones relativas a los conflictos sociales.

Cuadro 4. Principio rector 7

Fomentar el respeto de los derechos humanos por las empresas en zonas afectadas por conflictos 7. Puesto que el riesgo de violaciones graves de los derechos humanos es mayor en zonas afectadas por conflictos, los Estados deben tratar de asegurar que las empresas que operan en tales contextos no se vean implicadas en abusos de este tipo, adoptando entre otras las siguientes medidas:

- a) Colaborar en la fase más temprana posible con las empresas para ayudarlas a determinar, prevenir y mitigar los riesgos que entrañen sus actividades y relaciones empresariales para los derechos humanos;
- b) Prestar asistencia adecuada a las empresas para evaluar y tratar los principales riesgos de abusos, prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual;
- c) Negar el acceso al apoyo y servicios públicos a toda empresa que esté implicada en graves violaciones de los derechos humanos y se niegue a cooperar para resolver la situación;
- d) Asegurar la eficacia de las políticas, leyes, reglamentos y medidas coercitivas vigentes para prevenir el riesgo de que las empresas se vean implicadas en graves violaciones de los derechos humanos.

Fuente: ONU (2011, pp. 9-10).

¿El Estado ha introducido la responsabilidad civil o penal para las empresas domiciliadas o que operan en su territorio o jurisdicción que cometen acciones contra las normas en conflictividad social? ¿Es posible que el Estado imponga sanciones a personas y entidades, por ejemplo, mediante la incautación de equipos o la congelación de activos?

Las normas vigentes en responsabilidad civil o penal de las empresas no incluyen medidas particulares por infracciones a la normatividad sobre conflictos sociales.



Cuadro 5. Principios rectores 8, 9, 10

Garantizar la coherencia política

8. Los Estados deben asegurar que los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes.

9. Los Estados deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas, por ejemplo a través de tratados o contratos de inversión.

10. Los Estados cuando actúen en calidad de miembros de instituciones multilaterales que tratan cuestiones relacionadas con las empresas, deberán:

a) Tratar de asegurarse de que esas instituciones no limiten la capacidad de los Estados miembros de cumplir su deber de protección ni pongan trabas a la observancia de los derechos humanos por las empresas;

b) Alentar a esas instituciones, en el marco de sus respectivos mandatos y capacidades, a promover el respeto de los derechos humanos entre las empresas y a ayudar a los Estados que lo soliciten a cumplir su deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas, en particular mediante iniciativas de asistencia técnica, fomento de la capacidad y sensibilización;

c) Inspirarse en estos Principios Rectores para promover el mutuo entendimiento y la cooperación internacional en la gestión de problemas relacionados con las empresas y los derechos humanos.

Fuente: ONU (2011, pp. 12-14).

¿El Estado ha publicado un compromiso escrito con las empresas sobre el respeto de las normas en materia con conflictividad social?

No se ha encontrado evidencia de compromisos escritos entre el Estado peruano y las empresas que incluyan la obligación de respetar las normas relativas a la adecuada gestión de los conflictos sociales.

¿El Estado ha elaborado material de orientación y capacitación para ayudar a aclarar el papel de las empresas en casos de conflictividad social? ¿Proporciona esta guía información sobre las funciones y responsabilidades de los distintos ministerios u organismos?

No se ha hallado material de orientación de entidades públicas sobre el papel de las empresas en los casos de conflictos sociales.

Por otro lado, en las páginas web de las entidades del gobierno central sí se puede encontrar información sobre las funciones y competencias de los órganos encargados de la gestión de los conflictos, la cual reproduce en la mayoría de los casos las disposiciones establecidas en los Reglamentos de Organización y Funciones.

¿El Estado ha proporcionado recursos adecuados en términos de financiación y apoyo político a la entidad u oficina responsable, para que pueda trabajar activamente en el cumplimiento de los deberes del Estado sobre conflictividad social?

El Estado peruano creó en 2017 el Viceministerio de Gobernanza Territorial, otorgando de esa forma rango viceministerial al funcionario encargado de la gestión de conflictos en el país. Asimismo, se estableció como órgano de línea del Viceministerio a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo que, a su vez y tal como fue indicado anteriormente, cuenta con las siguientes áreas: Subsecretaría de Prevención y Seguimiento, Subsecretaría de Manejo de Conflictos y Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad.

Por su parte, los diferentes sectores del Poder Ejecutivo cuentan con direcciones u oficinas encargadas de la gestión de los conflictos. Todos estos organismos cuentan con recursos presupuestarios y humanos para el cumplimiento de sus funciones, aunque de acuerdo con las entrevistas realizadas, estos son limitados y existen dificultades administrativas para obtener recursos adicionales.

¿Existen leyes o políticas que garanticen que las consideraciones en materia de conflictividad social se incluyan en los acuerdos entre el Estado y las empresas comerciales?

Como se indicó anteriormente, en el sector minería se cuenta con las disposiciones sobre el Compromiso Social, y si bien estas no se refieren explícitamente a cuestiones referidas a los conflictos sociales, el objetivo es impulsar a las empresas a mantener relaciones sostenibles con su entorno.

B. Pilar II: Responsabilidad de respetar de las empresas



Cuadro 6. Principios rectores 11, 12, 13, 14, 15, 16

11. Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.

12. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos —que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

13. La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas:

- a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan;
- b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.

14. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura. Sin embargo, la magnitud y la complejidad de los medios dispuestos por las empresas para asumir esa responsabilidad puede variar en función de esos factores y de la gravedad de las consecuencias negativas de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos.

15. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber:

- a) Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos;
- b) Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos;
- c) Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

Compromiso político

16. Para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben expresar su compromiso con esta responsabilidad mediante una declaración política que:

- a) Sea aprobada al más alto nivel directivo de la empresa;
- b) Se base en un asesoramiento especializado interno y/o externo;
- c) Establezca lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos, de su personal, sus socios y otras partes directamente vinculadas con sus operaciones, productos o servicios;
- d) Se haga pública y se difunda interna y externamente a todo el personal, los socios y otras partes interesadas;
- e) Quede reflejada en las políticas y los procedimientos operacionales necesarios para inculcar el compromiso asumido a nivel de toda la empresa.

Fuente: ONU (2011, pp. 15-20).

1. Compromisos con las políticas en materia de derechos humanos

¿Tienen las empresas compromisos específicos y públicamente disponibles en materia de conflictividad social detallando sus responsabilidades, compromisos y expectativas? ¿Difunden las empresas sus compromisos externamente a sus relaciones comerciales mediante la provisión de capacitación y orientación adecuadas?

La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), que agrupa a 22 gremios empresariales de 11 sectores económicos y actúa como

el principal vocero del empresariado formal peruano, no ha difundido documentos de gestión específico que detallen sus responsabilidades, compromisos y expectativas en relación con los conflictos sociales.

No obstante, se pueden mencionar algunos aspectos vinculados a los temas relativos a la conflictividad social. El primero, se refiere a los valores institucionales de Confiep, dos de los cuales están vinculados a la relación con las personas y su compromiso en favor de la ciudadanía:¹¹⁴

Respeto: tratamos cordialmente a todas las personas, mostrando consideración hacia sus culturas, pensamientos y derechos.

Compromiso: realizamos nuestro trabajo con pasión, respeto y compromiso, orientando todos los esfuerzos en favor de los ciudadanos.

Del mismo modo, el segundo de los objetivos de Confiep trata sobre la relación de este gremio con los temas sociales y la búsqueda de bienestar: “Vincular al empresariado privado en ámbitos sociales del país, buscando bienestar en sectores laborales, culturales y educativos”.

La Confiep cuenta además con un Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos, cuyo objetivo es:

Asumir el compromiso público del sector empresarial en favor del respeto de los derechos humanos y la conducta empresarial responsable en Perú, además de analizar, desarrollar propuestas y participar activamente en el proceso de elaboración y la aplicación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos en el Perú.

Por otro lado, la Confiep señala que, en sus instancias directivas y comités de trabajo, han surgido iniciativas empresariales como Perú 2021, una organización dedicada a la promoción de la responsabilidad social empresarial y la sostenibilidad.¹¹⁵

Asimismo, la Confiep ha elaborado la Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos, el cual señala que:

Toda conducta empresarial responsable se basa en la correcta implementación de los Principios Rectores y, por ende, incorpora una visión preventiva respecto a los riesgos y posibles impactos que su actividad u operación pudiese causar sobre las personas y su entorno. (Confiep, 2019b, p. 29)

Aunque este documento no incluye compromisos específicos sobre conflictos sociales, sí se precisa que toda empresa que tenga el objetivo de avanzar en la implementación del enfoque de respeto de los derechos humanos debe expresar dicho compromiso en toda su política corporativa, siendo necesario involucrar a

114 Nuestro ADN. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/quienes-somos-2/nuestro-adn/>

115 Perú 2021 indica que desde 1994 se ha posicionado como referente en responsabilidad social en el país y que desde 2018 su propósito ha trascendido “[...] hacia la sostenibilidad, donde la gestión del negocio está integrada directamente con el triple impacto en lo económico, social y ambiental” (disponible en <http://peru2021.org/nosotros/#3>)



toda la organización. El compromiso debe materializarse mediante:

- a. La aprobación de una política de Derechos Humanos

Debe ser aprobada por el Directorio o el Comité de Gerencia (máximo órgano de decisión) que desarrolle paso a paso los cinco componentes esenciales antes indicados.

La Política de Derechos Humanos señalará como principal compromiso el deber de respetar los Derechos Humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) así como los Derechos Fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.

Utilice un lenguaje comprensible y asegúrese que la Política no quede como una mera declaración; lo contrario resta credibilidad en la empresa.
- b. Un trabajo interno previo de identificar cuáles son los derechos humanos más destacados respecto a sus actividades

Ello no significa omitir o restar importancia a los restantes, tan solo definir cuáles son los derechos humanos que requieren especial atención acorde al desarrollo de toda la cadena de valor de la empresa.

Lo expuesto, parte por reconocer que, en alguna parte de su proceso o desarrollo, su actividad económica puede generar consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos y, en tal sentido, desarrolla medidas preventivas para evitarlo; sin embargo, en caso de presentarse, la empresa se obligará a mitigar o remediar las consecuencias que pudieran haberse presentado.
- c. Explicar cómo se procederá para aplicar las medidas adoptadas

Defina estándares, procedimientos internos que formen o no parte de certificaciones internacionales, indicadores de gestión y de ser el caso, guías para la implementación.

Integre a su equipo y preparen un plan de trabajo que contenga un cronograma de actuación con metas y tiempos estimados para la implementación. Medios para hacerlo:

 - i. Políticas corporativas.
 - ii. Sistemas o modelos de gestión
 - iii. Procedimientos internos
 - iv. Códigos de conducta y ética
 - v. Indicadores de gestión y desempeño laboral
 - vi. Contratos y procedimientos aplicables a contratistas y proveedores
- d. Capacitar y difundir en medios propios internos y hacia el exterior

Una vez aprobado, se requerirá implementar un proceso de capacitación sistemática y periódica a todos los colaboradores, contratistas y proveedores. En el caso de los mandos medios y posiciones jerárquicas, tienen en adición que prepararse para monitorear el cumplimiento.

Cabe señalar que la única mención en la Guía a los conflictos sociales se trata en la respuesta a la pregunta sobre cuándo y con qué frecuencia se debe realizar un proceso de debida diligencia:

El proceso de debida diligencia es un proceso permanente. A través de él, se busca identificar, prevenir, y mitigar riesgos que pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas. Así, por ejemplo, se puede generar un conflicto so-

cial independiente de la actividad de la empresa o puede haber un cambio en los procesos productivos que generen nuevos riesgos o la contratación de nuevos proveedores. En consecuencia, no existe un plazo establecido en el que deba reiterarse un proceso de debida diligencia, sino que depende de las circunstancias en que la empresa desarrolle sus actividades.

Por su parte, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía cuenta con un Código de Conducta (SNMPE, 2002), que constituye un instrumento de prevención de conflictos e incorpora algunos aspectos que en mayor o menor medida pueden vincularse a esta problemática:

3. La generación de valor para los accionistas, trabajadores, clientes y la sociedad en general, se enmarca dentro de la economía social de mercado.¹¹⁶
4. La armonización de los legítimos intereses empresariales y productivos busca contribuir a una vida digna y al desarrollo sostenible en la sociedad.¹¹⁷
5. La búsqueda de los objetivos empresariales se hace actuando y cumpliendo con transparencia y equidad.¹¹⁸
7. Es objetivo cierto de nuestra actividad empresarial promover y aplicar prácticas de protección ambiental y de uso eficiente de los recursos naturales, alentando el empleo de tecnologías eficaces que contribuyan a proteger y conservar la flora, fauna y los ecosistemas, así como a prevenir cualquier situación negativa.¹¹⁹
8. Se busca respetar las diversidades étnicas (culturas, costumbres, principios y valores de las sociedades con las que actuamos) fomentando el diálogo y la participación de los distintos grupos sociales en proyectos de desarrollo local.¹²⁰

116 Con respecto a esta norma, se incluyen entre otros los siguientes lineamientos: a) contar con una política explícita que prohíba cualquier forma de hostigamiento y discriminación para con los grupos de interés de la empresa y b) garantizar el respeto a la libertad de asociación.

117 Entre los lineamientos de esta norma, están: a) integrar los principios de desarrollo sostenible al proceso de toma de decisiones, políticas y prácticas de la empresa; b) definir una estrategia de responsabilidad social corporativa que refleje un compromiso con el desarrollo sustentable y acorde con el ciclo de vida del proyecto; c) tomar en cuenta las expectativas, necesidades y prioridades de la población local en el desarrollo de planes de inversión en el marco de la política de responsabilidad social corporativa, y d) asegurar que el reasentamiento de poblaciones se haga de conformidad con la ley nacional incluyendo la consideración de todas las soluciones alternativas y asegurando que las partes afectadas reciban la compensación adecuada.

118 Los lineamientos comprenden: a) contar con una política de comunicación con los grupos de interés que asegure la difusión de información de manera transparente, precisa y oportuna; b) informar de forma oportuna, precisa y relevante sobre el desempeño y contribución económica, social y ambiental al desarrollo sostenible; c) contar con mecanismos para recibir y encaminar sugerencias, quejas y denuncias de todos los grupos de interés relacionadas con nuestras actividades, opiniones relativas a sus productos o servicios, y d) interactuar con los grupos de interés y responder ante ellos mediante procesos participativos, cuando sean aplicables

119 Algunos de los lineamientos considerados son: a) implementar un sistema de gestión ambiental (SGA) dirigido al perfeccionamiento continuo en la prevención o mitigación de los impactos ambientales adversos; b) cumplir con la normatividad ambiental vigente y buscar el mejoramiento continuo del desempeño ambiental, y c) apoyar que la gestión ambiental se enfoque al ciclo de vida del proyecto e incluya un enfoque precautorio.

120 Lineamientos: a) respetar la cultura y el patrimonio de las poblaciones locales y en particular de los pueblos indígenas y originarios; b) contar con una política y plan de relacionamiento comunitario. Esto incluye un plan de participación ciudadana de acuerdo a la normatividad vigente [sic]; c) contar con una política y plan de comunicación con las poblaciones del entorno; d) contribuir a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales situadas en el área de operación de las empresas, apoyándolas en la elaboración de planes y proyectos sostenibles; e) contar con sistemas y procedimientos apropiados para la interacción continua con todos los grupos de interés, cerciorándose de que las minorías y otros grupos



10. El desarrollo de nuestras actividades se realiza respetando y promoviendo los derechos humanos.
11. En el desarrollo de nuestras actividades respetamos la equidad de condiciones y oportunidades para mujeres y hombres, rechazando toda clase de discriminación y violencia.¹²¹

A su vez, la SNMPE cuenta con un Grupo de Trabajo de Prevención de Conflictos Sociales, que forma parte del Comité de Asuntos Sociales¹²² y que hasta septiembre de 2020 había organizado una docena de actividades dirigidas a fortalecer las capacidades de los asociados en cuanto a prevención y gestión de conflictos sociales.

Asimismo, la SNMPE elaboró el año 2013 la Guía para implementar un proceso de atención a quejas y reclamos sociales con el objetivo de: “Alertar y atender a tiempo las quejas y los reclamos de las poblaciones y/o autoridades locales sobre las actividades de la empresa a través de un eficiente proceso de coordinación interna para asegurar el tratamiento adecuado y canalizar una respuesta oportuna de parte de la empresa” (SNMPE, 2013a, p. 2).

De acuerdo con lo señalado en el instrumento, su elaboración se ubica en el marco de la construcción de “[...] una gestión eficiente de los procesos de relacionamiento con las poblaciones aledañas a las zonas de operación de las empresas del sector minero-energético”.

En virtud de ello, la meta de la guía es brindar pautas para contar con un canal de comunicación y establecer mecanismos de respuesta a las poblaciones y autoridades de las áreas de influencia, con el fin de lograr una convivencia pacífica. Desde el 2019 se tomó la decisión de actualizar la referida Guía con el fin de incluir los criterios de Principios Rectores (Principio 31), así como las recomendaciones en la nueva guía del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) del 2019 y medidas para la articulación con sistemas de gestión de conflictos. En tal sentido, desde el 2020 se inició la actualización de la Guía, para la cual ya se han realizado dos Talleres de recojo de aportes, así como diversas entrevistas a especialistas en la materia. Se espera su publicación en el 2021.

En relación con los instrumentos corporativos de las empresas, a continuación,

dispongan de medios equitativos y culturalmente apropiados para su participación desde etapas iniciales del ciclo de vida del proyecto, y f) fomentar las alianzas con los gobiernos y organizaciones no gubernamentales para asegurar que los programas de desarrollo y apoyo comunitario estén debidamente diseñados y articulados con las políticas de desarrollo local y nacional, cuando sea aplicable.

121 Al cierre de edición del presente informe no se encuentra información sobre los lineamientos en el caso de las normas 10 y 11.

122 La SNMPE (2019a, p. 63) sostiene que el Comité de Asuntos Sociales “[...] busca que las operaciones minero-energéticas se desarrollen en entornos de paz [...]” y que para ello existe el Grupo de Trabajo de Conflictos Sociales, que promueve el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas: “El grupo es un espacio de debate y aprendizaje en la prevención y gestión de conflictos sociales. En ese marco, durante las sesiones se presentó buenas prácticas en prevención de conflictos, contándose con un documento de trabajo sobre los aprendizajes obtenidos”.

consignamos la información de compromisos, responsabilidades y expectativas relacionadas con conflictividad social:

MMG Las Bambas

El Informe de Sostenibilidad 2018 señala las siguientes Metas para 2019 en el campo de las relaciones comunitarias:

Fortalecer el relacionamiento en el ámbito nacional, regional y local para lograr la continuidad de nuestras operaciones y la viabilidad de nuestros nuevos proyectos en condiciones sociales favorables.

Minimizar el impacto de los conflictos sociales en las metas de negocios.

Lograr el reconocimiento de nuestro aporte al desarrollo sostenible de nuestro entorno.

Ejecutar al 100 % los compromisos programados. (MMG Las Bambas, 2018, p. 12).

Cabe agregar que la licitación de proyecto Las Bambas en 2004 estableció una serie de condiciones sociales incluidas en el Anexo K de las bases del concurso público para la explotación del proyecto minero, las cuales fueron resultado de las audiencias públicas, coordinaciones y diálogo sostenido por Proinversión con las autoridades regionales, locales y comunales del departamento de Apurímac. De acuerdo con lo informado por la empresa, los 7 compromisos comprenden los siguientes aspectos:

- Ejecución de un EIA de Conservación del medio ambiente, flora, fauna y recursos hídricos.
- Oportunidades de trabajo para profesionales, técnicos y obreros de la región Apurímac y sus provincias de manera prioritaria.
- Reasentamiento asistido de la comunidad de Fuerabamba y pago de compensaciones.
- Reposición de tierras para agricultura, ganadería y vivienda.
- Respeto a la cultura y las costumbres locales, y fundamentalmente, a los derechos humanos.
- Responsabilidad social y ambiental, y establecimiento de relaciones positivas con las comunidades.
- Integración del desarrollo minero con las actividades agropecuarias.

Esta empresa señala, además, que cuenta con un grupo asesor independiente:

En Las Bambas, valoramos el consejo experto que nos permite tomar mejores decisiones estratégicas. Desde que nuestra unidad se encontraba en la etapa de exploración, y a lo largo de su ciclo de vida, contamos con un Grupo Asesor Independiente (IAG, por sus siglas en inglés) conformado por especialistas altamente calificados que no tienen relación con la estructura de gestión de Las Bambas, que brinda asesoría y es una entidad consultiva permanente para nuestros directivos en temas institucionales, económicos, ambientales y sociales.

Durante 2018, el IAG se reunió en seis oportunidades para tratar temas



referentes al acontecer político, económico y social. Este Grupo se enfoca básicamente en temas estratégicos y ofrece recomendaciones basadas en la experiencia de cada uno de sus miembros, quienes participan a título individual y no en representación de las entidades a las que pertenecen.

Buenaventura

En el Código de Ética y Buena Conducta se fijan los siguientes compromisos con las comunidades y el medio ambiente:

Responsabilidad social corporativa: En cumplimiento de nuestros compromisos sociales nos comprometemos a promover el desarrollo sostenible de las comunidades con las que nos relacionamos, así como a combatir la pobreza y proteger el medio ambiente bajo la dirección de la Gerencia General.

Relación con las comunidades: Nos comprometemos a crear y mantener relaciones de respeto con las comunidades con las que nos relacionamos, a ocuparnos oportunamente de aquellos aspectos que puedan afectarles y a evaluar periódicamente el impacto de nuestras actividades sobre el desarrollo ambiental, social y económico local.

Relación con el medio ambiente: Nos comprometemos a lograr el uso eficiente de los recursos naturales, incluyendo la reducción y prevención de la contaminación y una mayor protección de la biodiversidad al evaluar los valores ecológicos y el uso de la tierra en el desarrollo de nuestras actividades. (Buenaventura, 2017, pp. 14-15).

Southern Copper

El Código de Conducta y Ética Corporativa incluye en el apartado de Seguridad, Salud ocupacional y medio ambiente el siguiente compromiso:

49. Responsabilidad social corporativa

La Compañía está comprometida con la Responsabilidad Social Corporativa, y es una prioridad de la Compañía actuar como una Compañía minera responsable, desde nuestras prácticas gerenciales y nuestros estándares de salud y seguridad, hasta nuestro cuidado del medio ambiente. La Compañía entiende que sus actividades empresariales tienen un efecto sobre las personas que trabajan en nuestras operaciones, su medio ambiente, y sus comunidades, y que su crecimiento y éxito depende de la sostenibilidad económica, social y ambiental a largo plazo de cada una de sus comunidades en las cuales los trabajadores trabajan y viven. La Compañía está comprometida a minimizar y mitigar los impactos de la minería sobre el medioambiente y a practicar la rehabilitación efectiva y gradual de las áreas minadas en sus minas y proyectos. Para asegurar que las comunidades se beneficien de nuestras actividades, hacemos contribuciones significativas al crecimiento social y económico local. La Compañía también ejecuta programas de apoyo y desarrollo que van desde iniciativas de infraestructura, incluyendo caminos

y viviendas, hasta mejoras de locales educativos, servicios médicos y dentales para las comunidades, y programas extensos de recuperación de tierras. En todo momento la Compañía se esfuerza por demostrar respeto por la cultura local y sus valores ambientales.

50. Medio Ambiente:

Es política de la Compañía gestionar responsablemente los recursos naturales que usa y desarrolla, y proteger el medioambiente. Para promover la salud y seguridad de sus trabajadores y proteger el medioambiente, la Compañía:

- (a) Cumplirá con las leyes y reglamentos sobre salud, seguridad ocupacional y medioambiente que hayan sido establecidos por los correspondientes gobiernos federales, estatales y locales (tanto en Estados Unidos de Norteamérica como en el extranjero) sobre protección del medioambiente, descargas hacia fuentes de agua o hacia la atmósfera, o la disposición de residuos sólidos y peligrosos.
- (b) Proporcionará un ambiente de trabajo saludable y seguro.
- (c) Se esforzará por mitigar los efectos que las operaciones de la Compañía tengan sobre el medioambiente.
- (d) Tomará en cuenta los aspectos de salud, seguridad ocupacional y medioambiente en cada decisión y práctica.
- (e) Conservará los recursos naturales, incluyendo la energía.
- (f) Trabajarán en coordinación con el Gobierno del Perú y otras jurisdicciones donde SCC realiza sus actividades para encontrar soluciones a los problemas ambientales y establecer estándares ambientales razonables.
- (g) Capacitará de manera adecuada a su personal, y brindará información sobre la política de salud, seguridad ocupacional y medioambiente de SCC.
- (h) Mantendrá informados a las autoridades, a los gobiernos locales, y al público en general sobre los programas ambientales de la Compañía. (Southern Copper, s.d., pp. 11-12).

Además, la compañía está comprometida a mantener los máximos estándares en medioambiente, salud y seguridad en sus minas y proyectos y procura minimizar y mitigar los impactos de la minería sobre el medioambiente y a practicar la rehabilitación efectiva y gradual de las áreas minadas.

Pluspetrol

El Código de Conducta consigna en el apartado de Reglas de Conducta en las relaciones con terceros:

- f. Cuestiones relativas a la relación comunitaria, seguridad, cuidado ambiental y otras políticas
Los empleados deberán observar y hacer observar por sus supervisados o dependientes, las políticas dispuestas por la Compañía. En particular, las políticas relativas a la seguridad, las relaciones comunitarias, el cuidado



ambiental y las buenas prácticas operativas en dichos campos, constituyen elementos distintivos para cuya formulación, aprobación, puesta en práctica y monitoreo, la Compañía invierte tiempo, dinero y esfuerzos permanentes de todo tipo. El éxito en la implementación de estas políticas depende, en gran medida, del compromiso efectivo de las personas con el respeto a las mismas. Cada uno de los empleados de la Compañía debe velar por su cumplimiento y mejora permanente. (PlusPetrol, s.d., p. 7).

Freeport-McMoRan (Cerro Verde)

La Política Comunitaria¹²³ de la compañía que opera la mina Cerro Verde está alineada a los principios y políticas de la matriz. La empresa considera los siguientes aspectos:

- Comprometiéndonos antes de y durante las etapas iniciales del desarrollo de proyectos a través de procesos de consulta con partes interesadas locales, incluidos los pueblos indígenas;
- Llevando a cabo estudios sociales de referencia y evaluaciones de impacto social para informar sobre las medidas de mitigación y oportunidades de desarrollo;
- Implementando, en colaboración con las comunidades y los gobiernos locales, programas de inversión social estratégicos para abordar las necesidades de alta prioridad y facilitar el desarrollo de capacidades locales;
- Reconociendo las comunidades indígenas y los grupos vulnerables cercanos a nuestras operaciones e implementando programas de compromiso y consultas para abordar sus derechos, intereses y preocupaciones;
- Brindando oportunidades para respaldar el desarrollo económico mediante la adquisición de bienes y servicios locales y la contratación y capacitación de empleados de las comunidades locales;
- Estableciendo y manteniendo mecanismos de reclamos para registrar y abordar las inquietudes de la comunidad de una manera transparente y oportuna; y
- Respetando los derechos humanos de las comunidades y cuando fuera inevitable, llevando a cabo actividades de reasentamiento comunitario alineadas con las mejores prácticas internacionales.

Esta política se aplica a todos los proyectos y operaciones de Freeport-McMoRan (FCX), desde la exploración hasta el cierre del proyecto. Esperamos que los proveedores de bienes y servicios operen de acuerdo a esta política. La compañía evaluará periódicamente la implementación de esta política, a través de evaluaciones independientes internas y externas, e informará públicamente sobre nuestro desempeño.

¿Los compromisos políticos de las empresas en materia de conflictividad social incluyen, como mínimo, o se refieren a instrumentos internacionales de derechos humanos, los principios rectores, las Líneas Directrices de

123 Política Comunitaria, según modificaciones realizadas por el Comité de Directores al 3 de febrero de 2015. Recuperado de https://cerroverde.pe/wp-content/uploads/2017/06/com_pol_2015_espanol.pdf

la OCDE para Empresas Multinacionales u otros relativos?

Los instrumentos mencionados en la pregunta anterior contienen la siguiente información sobre instrumentos internacionales de derechos humanos, cuyas disposiciones se vinculan con las materias relativas a la conflictividad social:

Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos

La noción de conducta empresarial responsable se establece en normas reconocidas internacionalmente, como los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (y su posterior Guía de Debida Diligencia), y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT. Esta cuestión se trata también en otras normas, como las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional, los 10 Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, entre las principales.

Código de Conducta de la SNMPE y estándares internacionales

La SNMPE ha publicado el documento titulado El Código de Conducta de la SNMPE en el contexto internacional, que recoge los estándares, principios, guías, herramientas y guías, formulados por organizaciones internacionales multilaterales y sectoriales que son aplicables al sector minero-energético. Dicho documento incluye una matriz de consistencia que grafica que las normas del Código de Conducta recogen conceptos como desarrollo sostenible, protección ambiental, desarrollo social, pueblos indígenas, transparencia y equidad, lo que a decir de la SNMPE (2013b, p. 5) “[...] da cuenta de su articulación con los estándares nacionales e internacionales”.

Cabe indicar que, entre otros, se consideran los siguientes instrumentos internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Convenio 69 de la OIT.
- Normas emitidas por el ICMM (Consejo Internacional de Minería y Metales).
- Normas emitidas por IFC.
- Normas emitidas por la OCDE.

MMG Las Bambas

- Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos.



- Principios Voluntarios en Seguridad y derechos humanos.
- Principios del Pacto Mundial.
- Marco de Desarrollo Sostenible de ICMM (Consejo Internacional de Minería y Metales).

Freeport-McMoRan¹²⁴

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos.

A su vez, el Modelo de Política de Derechos humanos cuenta con los siguientes instrumentos internacionales como marco de referencia: Declaración Universal de Derechos Humanos; Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar; Pacto Global de Naciones Unidas; Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable; Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos; Guías de evaluación de riesgos y Guía sobre pueblos indígenas y minería del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM); Proceso de Debida Diligencia del Asociación Internacional para la Conservación del Medio Ambiente de la Industria del Petróleo (Ipieca).

En el caso de los instrumentos de las otras empresas mencionadas en la pregunta anterior, no mencionan de instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

¿Cubren esas políticas en relación con la conflictividad social a todo el grupo de empresas y a la cadena de valor (incluidas las proveedoras y relaciones comerciales)? ¿Están estos compromisos integrados en los requisitos contractuales con terceros?

La Guía de Confiep señala que parte de los esfuerzos realizados por el gremio y sus principales asociados en relación con derechos humanos se dirige a fomentar la inclusión de este tema en las políticas, procedimientos, relacionamiento con sus trabajadores y otros públicos de interés. Indica que ello se refleja en las prácticas laborales, iniciativas con impacto en la comunidad donde operan, y en la mejora de gestión de las cadenas de suministro.

Asimismo, se recomienda a los agremiados que sus compromisos en materia de derechos humanos comprendan toda la cadena de valor. Las empresas deben actuar respetando los derechos humanos y aportar a la implementación de la Agenda 2030, a través de toda su cadena de valor. Una importante contribución

124 Política de Derechos Humanos. Modificado por el Consejo de Administración el 1 de agosto de 2017. Recuperado de https://cerroverde.pe/wp-content/uploads/2018/08/humanrightspolicy_espanol_2017.pdf

de las empresas al desarrollo sostenible se dará adoptando el marco que ofrecen los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, y aplicarlo en toda la cadena de suministro.

Por otro lado, se incluye un apartado referido a orientaciones para abordar los riesgos de derechos humanos en la cadena de suministro:

Abordar los impactos negativos en los derechos humanos en la cadena de suministro es complejo debido a que el espectro puede ser muy amplio: desde el primer nivel de proveedores hasta los múltiples subproveedores y subcontratistas, e incluso, hasta aquellos que proporcionan insumos de materia prima.

Ante tal complejidad, es evidente que una empresa no logrará abordar todos y cada uno de los riesgos en su cadena de suministro inmediatamente. Los Principios Rectores sugieren a las empresas identificar las áreas generales que presenten mayor riesgo de consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las personas y el medioambiente, en base a consideraciones tales como:

- a) Contexto operativo de ciertos proveedores o clientes, es decir, dónde funcionan las operaciones del proveedor y de la empresa que contrata.
- b) Las operaciones involucradas.
- c) Los productos o los servicios de que se trate, considerando si pudiesen llegar a asociarse a algún riesgo específico en derechos humanos.

Acoplar a la gestión empresarial estas recomendaciones supone realizar algunas acciones como:

- a) Realizar un mapeo y priorización de proveedores.
- b) Evaluar los impactos de los proveedores en función de la gravedad y la probabilidad de los posibles impactos en las personas o grupos de interés.
- c) Abordar los riesgos de derechos humanos en la cadena de suministro a través del nivel de influencia; es decir, se espera que dicha influencia sea utilizada para exigir a sus proveedores la mitigación y prevención de posibles impactos.
- d) Dialogar continuamente con las empresas proveedoras para mejorar su desempeño, acordando estándares comunes.
- e) Monitorear el cumplimiento de estándares y trabajar con los proveedores en el fortalecimiento de sus capacidades.

En el caso de los instrumentos de la SNMPE que han sido revisados para el presente informe, se promueve la institucionalidad para empresas proveedoras de bienes y servicios a la SNMPE y se ha implementado protocolos de salud y seguridad en el contexto de la pandemia por la Covid-19 para asociados y empresas contratistas.

Sí se ha encontrado disposiciones a este respecto en instrumentos de los siguientes actores empresariales:

MMG Las Bambas



El Informe de Sostenibilidad 2018 señala que el Código de Conducta de la empresa establece los estándares de comportamiento que todos los empleados, contratistas y proveedores de MMG deben incorporar a sus prácticas de trabajo.

Asimismo, se informa que desde el año 2018, la legislación australiana introdujo una ley de esclavitud moderna, que exige a las empresas reportar anualmente los riesgos de abusos de este tipo en sus operaciones y cadenas de abastecimiento, así como las acciones adoptadas para evaluar y abordar los riesgos mencionados y la eficacia de la respuesta.

Por otro lado, MMG sostiene que los contratistas de seguridad privada que trabajan para la empresa deben suscribir el Código Internacional de Conducta para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada.

Buenaventura

El Código de Conducta establece los siguientes compromisos relacionados con la cadena de valor:

- a. Relación con nuestros proveedores y el mercado
Nos comprometemos a entablar relaciones basadas en prácticas profesionales éticas y justas con nuestros proveedores y terceros, operando de manera veraz, justa y libre de corrupción, cumpliendo con las leyes y normas aplicables.
- b. Acuerdos justos y éticos
Asumimos el compromiso de negociar acuerdos justos con nuestros socios, proveedores y competidores.

Pluspetrol

El Código de Conducta establece que “[...] es aplicable a todos los empleados de la empresa, cualquiera sea su jerarquía, y es extensivo, siempre que la legislación vigente lo permita, a empresas contratistas, subcontratistas, proveedores y consultores”.

Del mismo modo, se indica que “El cumplimiento de los preceptos incorporados en el presente Código será guía en la relación con sus pares, superiores, supervisados, la comunidad, clientes y proveedores, a la vez que orientará la acción de cada uno sobre la base del respeto, la responsabilidad y la dignidad”.

Freeport-McMoRan

Esta empresa cuenta con el Código de Conducta del Proveedor que fija una serie de responsabilidades de los proveedores. Las disposiciones relativas a esta

materia señalan lo siguiente:

Freeport-McMoRan hace negocios solo con proveedores de productos y servicios que incluyen, entre otros, contratistas, asesores, vendedores, sus subcontratistas y cualquier otro tercero contratado (comúnmente Proveedores), que comparten nuestros valores fundamentales y demuestran un elevado nivel de conducta ética y legal.

Buscamos establecer relaciones mutuamente provechosas y duraderas con los Proveedores que demuestren su compromiso con nuestro Código de Conducta del Proveedor (en adelante, el “Código”), el cual se basa en los Principios de Conducta Empresarial de nuestra empresa.

[...]

Pretendemos que nuestros Proveedores se aseguren de que los empleados que trabajan en operaciones de FCX o en nombre de FCX, dentro o fuera de las instalaciones bajo control de FCX, lean, entiendan y cumplan con el Código. (Freeport-McMoRan, 2018, p. 4).

¿Participan las empresas en iniciativas relacionadas con la responsabilidad corporativa en materia de conflictividad social?

La Confiep cuenta con el Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos, instancia que tiene el objetivo de:

Asumir el compromiso público del sector empresarial en favor del respeto de los derechos humanos y la conducta empresarial responsable en Perú, además de analizar, desarrollar propuestas y participar activamente en el proceso de elaboración y la aplicación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos en el Perú.¹²⁵

Del mismo modo, participa en otros grupos que trabajan temas vinculados con la conflictividad social como el Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, la Comisión Multisectorial de Asesoramiento del Ministerio de Ambiente, la Comisión Nacional de Cambio Climático, el Foro del Acuerdo Nacional, el Consejo Nacional de trabajo y promoción del empleo, el Consejo Nacional de Competitividad y el Consejo Directivo del Fondo Nacional del Ambiente.¹²⁶

En el caso de la SNMPE, informa en su página web que uno de los servicios que presta es la facilitación y coordinación de las agendas de diálogo entre los distintos actores que intervienen en el desarrollo de la actividad empresarial minera y energética.¹²⁷ Por otro lado, la SNMPE (2019a, p. 70) otorga el Premio de Desarrollo Sostenible, iniciativa que tiene por finalidad promover y difundir entre las empresas la realización de proyectos vinculados a los objetivos de desarrollo sostenible. Las categorías del premio son la Gestión Social y la Gestión Ambiental, en las que participan empresas de los sectores de minería,

125 Disponible en <https://www.confiep.org.pe/quienes-somos-2/comites/comite-derechos-humanos/>

126 Disponible en <https://www.confiep.org.pe/gestion-institucional/agenda-nacional/>

127 Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/quienes-somos/nuestros-servicios.html>



hidrocarburos y electricidad, además de empresas prestadoras de servicios a las compañías del gremio.

Asimismo, en el proceso de revisión del presente documento, la SNMPE ha informado que viene trabajando con el enfoque de capitalizar la presencia de las empresas en el territorio para catalizar procesos de fortalecimiento de capacidades e institucionalidad, así como la inversión para el cierre de brechas, lo que tiene un impacto en la prevención de conflictividad social. Señala como ejemplo de este enfoque las siguientes actividades:

- **Plan de Cierre de Brechas de Loreto.** La SNMPE participa junto con empresas asociadas de hidrocarburos en la implementación del Plan de Cierre de Brechas de la Región Loreto. El Plan busca mejorar las condiciones de vida de la población del ámbito petrolero de Loreto y, en particular, de las comunidades nativas, por medio de una mayor presencia y un accionar articulado del Estado, alineado a las prioridades de cada territorio y pensando en la pluriculturalidad de sus habitantes. Todo esto, en alianza con el sector privado. Para ello se ha identificado las brechas sociales de los distritos señalados y los 800 proyectos mediante los cuales se podrán reducir las mismas. La elaboración de este plan fue fruto de un diálogo abierto y transparente entre representantes de los gobiernos central, regional y locales, de las organizaciones indígenas y empresas petroleras (cf. SNMPE, 2019b).
- **Mecanismo de Obras por Impuesto.** La alianza público-privada a través del mecanismo de Obras por Impuestos ha resultado clave para cerrar las brechas de infraestructura social y productiva. El 50 % de los proyectos ejecutados a través de este mecanismo corresponden a empresas del sector minero energético, habiendo generado inversiones por S/ 2 300 000 000 entre 2009-2020.¹²⁸ Los mecanismos como Obras por Impuestos son parte de estrategias de financiamiento y coordinación que buscan evitar varias de estas fallas políticas y de gestión, y pueden tener impactos específicos en contextos regionales y locales determinados.
- **Plataforma Impulsando el Desarrollo.** El sector hidrocarburos del gremio SNMPE ha lanzado la plataforma, cuyo objetivo dar a conocer todo lo que la industria aporta al desarrollo del país, así como mostrar las buenas prácticas socioambientales del sector.¹²⁹
- **Plataforma Minería de Todos.** El gremio cuenta con la plataforma para el sector minero, en la cual se escucha a los grupos de interés y se responde sus preguntas e inquietudes sobre el sector minero formal.¹³⁰
- **Propuesta para la prevención de conflictos sociales en sector minero.** Se alcanzó a la Comisión Nacional para la Minería Sostenible, conformada por expertos en temas de sostenibilidad, una propuesta para la prevención de conflictos en el sector minero, el cual ha sido un insumo relevante para dicho Informe.
- **Mesa de Defensores de derechos humanos.** La SNMPE participa también en la Mesa de protección de Defensores, creada en el marco del Linea-

128 Recuperado de <https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=188&sec=0>

129 Véase: <https://impulsandoeldesarrollo.pe/material-consulta>

130 Véase: <https://www.facebook.com/mineriadetodos/>

miento 3 del Plan Nacional de Derechos Humanos, en la cual se ha aportado con recomendaciones para el Registro de Situaciones de Riesgo de personas defensores, habiéndose generado un aprendizaje conjunto con representantes de la sociedad civil.

- **Alineamiento a la Agenda 2030.** Esto lo hacemos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); es decir, el alivio a pobreza y generación de oportunidades, con el fin de maximizar el real acceso a los derechos humanos.
- **Plataforma de proyectos sociales con enfoque ODS.** Consideramos que el compromiso de la SNMPE en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se refleja en acciones concretas que están articuladas entre sus asociados que se recogen en esta plataforma virtual denominada COM-Unidad (www.com-unidad.pe) plataforma que visibiliza que las empresas asociadas a la SNMPE ejecutan una serie de proyectos y acciones orientadas a alcanzar más oportunidades y promover mejoras y desarrollo de poblaciones cercanas a sus operaciones con un enfoque de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, el programa Anemia Cero y múltiples proyectos relacionados al desarrollo de infraestructura para el agua potable y de riego.¹³¹
- **Premio de Desarrollo Sostenible.** En el 2020 el premio incluye el premio por aporte a la reactivación de la economía local y a las alianzas con el Estado para la atención de la salud. Ante la emergencia del Covid-19, también presenta los aportes que el sector realiza, en coordinación con Estado, autoridades locales y sociedad civil para hacer frente a la lucha contra el coronavirus.

Un espacio multiactor a mencionar es la iniciativa del Centro de Convergencias y Buenas Prácticas Rimay, impulsada por el Ministerio de Energía y Minas para elaborar la propuesta de Visión de la Minería en el Perú al 2030. El documento fue elaborado con la participación de 33 representantes de la academia, empresas mineras, ONG y el gobierno, y plantea la siguiente visión: Al 2030, la minería en Perú es inclusiva, está integrada social, ambiental y territorialmente, en un marco de buena gobernanza y desarrollo sostenible. Se ha consolidado como una actividad competitiva e innovadora y goza de la valoración de toda la sociedad.¹³²

Los atributos de la visión incluyen algunos elementos relativos a la conflictividad social en los siguientes términos:

a) Es inclusiva e integrada social y territorialmente

“[...] Con estos propósitos, fortalece la institucionalización de la participación ciudadana, la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas de acuerdo a la ley vigente, y el diálogo multiactor. De igual modo, su quehacer se guía por el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, comportándose de acuerdo a altos estándares sociales”.

b) Es ambientalmente sostenible

“[...] Todo lo anterior, apoyado, regulado y supervisado por una institucionalidad pública sólida con procesos de fomento de buenas prácticas, evaluación y fiscalización ambiental efectivos y eficientes”.

131 Disponible en <https://www.com-unidad.pe/main/inicio>

132 Disponible en http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583



c) Es competitiva e innovadora

“[...] El Perú es un destino atractivo para la inversión minera por su marco normativo moderno, claro, eficiente, estable y predecible, en donde el Estado garantiza el respeto al estado de derecho, así como estándares ambientales y sociales”.

d) Opera en un marco de buena gobernanza

“[...] Forma parte de un sistema de gobernanza mediante el cual se toman e implementan acuerdos sobre el desarrollo, con la participación de todos los sectores y niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad organizada y de las comunidades; asegurando la coordinación intersectorial, multinivel y multiactor. Así, junto con el Estado, logra prevenir, gestionar y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo y paz social.

Contribuye a fortalecer las capacidades de las instituciones y de los actores, superando las asimetrías de información y capacidad de representación, para la correcta toma de decisiones y la implementación oportuna de las mismas, y para combatir la corrupción y operar con altos niveles de transparencia. Respeta el marco normativo y regulatorio, y asegura buenas relaciones laborales. Por su parte, el Estado promueve la mejora continua del marco normativo y regulatorio para garantizar el respeto a los derechos de todos los actores involucrados, asegurar el Estado de derecho e impulsar el desarrollo, la competitividad y productividad de la actividad minera. Asimismo, asegura el uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos fiscales generados por la actividad minera con el fin de cerrar las importantes brechas de bienestar en la población.

Otro espacio en el que participan distintas empresas es el Grupo de Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, tal como se indicó en la sección referida al Pilar I. Cabe precisar que los ámbitos considerados en los Principios Voluntarios son tres:

- a) Evaluación del riesgo en el ámbito de operaciones de la empresa. Corresponde que las compañías evalúen los riesgos de seguridad y la posibilidad de que ocurran violaciones de los derechos humanos. Para ello deben identificarse los siguientes factores:
 - Identificación de los riesgos de seguridad
 - Potencial de violencia
 - Registros relativos a los derechos humanos
 - El imperio de la ley
 - Análisis de conflictos
 - Transferencia de equipos
- b) Interacciones entre las compañías y la seguridad pública. Implica que las empresas se aseguren que las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública sean consistentes con la protección y promoción de los derechos humanos. Por tanto, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:
 - Los arreglos relativos a la seguridad
 - Despliegue y conducta
 - Respuestas a los abusos de los derechos humanos

- c) Interacciones entre las compañías y los servicios de seguridad privada. En estos casos, se debe asegurar que la compañía privada coordine con las fuerzas públicas lo referido al porte de armas y el uso de la fuerza, así como observar las políticas de derechos humanos y conducta ética de la compañía contratante.

Entre las compañías que participan del Grupo de Principios Voluntarios figuran la SNMPE, Anglo American, Antamina, Barrick, Glencore, Las Bambas -MMG, Repsol, Río Tinto y Yanacocha-Newmont. En este espacio también participan organizaciones de la sociedad civil como Aprodeh, Idehpucp, SER y Socios Perú, además de otras entidades como la Embajada de Australia, Embajada británica, Embajada de Canadá, Embajada de Colombia, Embajada de los Países Bajos, Embajada de Suiza, Embajada de los Estados Unidos, Unión Europea, CICR y Unlirec.

Otra iniciativa es el Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible, un espacio multiactor que tiene por objetivo promover la construcción de espacios y agendas para el diálogo intercultural en relación con la minería, la protección ambiental y el desarrollo sostenible. La misión y funcionamiento del grupo es la siguiente:¹³³

Misión

Generar confianza entre actores de cada realidad local, apoyando la prevención y resolución de conflictos, el desarrollo de capacidades y el mejoramiento de políticas que permitan consolidar procesos de gestión concertada en el ámbito local, regional y nacional.

Visión

Una minería responsable y sostenible, que garantice los derechos de la población, en un clima de seguridad jurídica, paz y democracia.

¿Cómo funcionamos?

Actualmente participan aproximadamente 500 personas en el GDMDS, en diferentes formas como: los foros periódicos del GDMDS (Plenarias), diálogos temáticos especiales (Grupo de Diálogo Directo-GDD), grupos de diálogo subnacional, Grupo de Diálogo Latinoamericano (GDL), la Red Nacional de Líderes Sociales (RNLS) y la Lista de Interés Electrónica.

El GDMDS tiene un comité coordinador formado por 3 personas, procedentes de diferentes sectores como sociedad civil, mundo académico y empresarial.

Este Grupo elaboró el documento denominado “Por una minería con responsabilidad social y ambiental en el Perú”,¹³⁴ el cual plantea una visión para la minería que aborda el aporte de esta actividad en las dimensiones social, institucional, económica y ambiental. En todas estas, el diálogo es un elemento fundamental para la gestión de la conflictividad social.

133 Disponible en <http://www.grupodedialogo.org.pe/grupodedialogo/>

134 Disponible en <http://www.grupodedialogo.org.pe/wp-content/uploads/2015/03/Visi%C3%B3n-Miner%C3%ADa-20211.pdf>



2. Compromiso de la gerencia e integración de los derechos humanos en la empresa

¿Se ha aprobado los compromisos en el nivel más alto de la empresa, por ejemplo, por parte del Director General, el Consejo de Administración o la Alta Gerencia?

La Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos de Confiep empieza con un acápite suscrito por la presidenta de Confiep y el presidente de la Red del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en el Perú, titulado el Compromiso de la empresa peruana, en el que se señala:

La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Confiep, en su rol de organismo empresarial cúpula del Perú, y sus principales gremios, lideran los esfuerzos para incluir el respeto de los derechos humanos en el ámbito empresarial, a través de su participación en distintas iniciativas y espacios [...]

Las empresas son actores que tienen un impacto directo sobre la calidad de vida y bienestar de las personas, tanto a nivel individual, como en la sociedad en su conjunto [...]

Es importante promover la responsabilidad de las empresas de actuar respetando los derechos humanos. La sociedad es cada vez más demandante, informada y exigente, y el sector empresarial se interrelaciona con diferentes públicos: los ciudadanos, el Estado, los inversionistas, los proveedores, la academia, y las organizaciones no gubernamentales. Todos ellos tienen diferentes expectativas sobre la actividad empresarial que deben ser gestionadas [...] (Confiep, 2019b, pp. 6-7)

Los demás instrumentos empresariales también son aprobados por los más altos funcionarios y funcionarias:

- a) En Buenaventura, el Código de Ética y Buena Conducta es presentado por el presidente del Directorio.
- b) En Pluspetrol, el Código de Conducta es presentado por el CEO y presidente de la compañía.
- c) En MMG, quienes suscriben el Informe de Sostenibilidad que contiene los compromisos de la empresa son el presidente ejecutivo y el gerente general ejecutivo de Operaciones – Las Américas
- d) En Freeport-McMoRan, los instrumentos de políticas son aprobados por el Consejo de Administración, el Comité de Directores e instancias similares. Asimismo, los Principios de Conducta Empresarial de la compañía son presentados por el vicepresidente de la Junta Directiva, presidente y director ejecutivo (Freeport-McMoRan, 2017)
- e) En Southern Copper no se menciona la instancia de aprobación, pero sí se indica que el Código de Conducta y Ética Corporativa se aplica a todos los funcionarios, directores y trabajadores, de conformidad con lo dispuesto por la Sección 406 de la ley Sarbanes-Oxley del año 2002, y ha sido entregado a las autoridades de Estados Unidos y del Perú.

¿Tienen las empresas un proceso para actualizar sus políticas y procedimientos referidos a la conflictividad social?

No se encontró información sobre el proceso seguido por las empresas para actualizar los instrumentos y disposiciones relativas a los temas de conflictividad social.

¿Se informa a todo el personal sobre esos compromisos y se les proporciona capacitación, orientación, incentivos y desincentivos adecuados?

No se cuenta con información sobre las acciones de difusión, capacitación u orientación realizadas por las empresas a favor de su personal en los temas relacionados a los conflictos sociales en los instrumentos de gestión. Del mismo modo, tampoco se encontró datos específicos sobre incentivos o desincentivos dirigidos al personal relacionados con la gestión de la conflictividad social.



Cuadro 7. Principios rectores 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24

La debida diligencia en materia de derechos humanos

17. Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos:

- a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales;
- b) Variará de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones;
- c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas.

18. A fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Este proceso debe:

- a) Recurrir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes;
- b) Incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas, en función del tamaño de la empresa y de la naturaleza y el contexto de la operación.

19. Para prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas.

a) Para que esa integración sea eficaz es preciso que:

- i) La responsabilidad de prevenir esas consecuencias se asigne a los niveles y funciones adecuados dentro de la empresa;
- ii) La adopción de decisiones internas, las asignaciones presupuestarias y los procesos de supervisión permitan ofrecer respuestas eficaces a esos impactos.

b) Las medidas que deban adoptarse variarán en función de:

- i) Que la empresa provoque o contribuya a provocar las consecuencias negativas o de que su implicación se reduzca a una relación directa de esas consecuencias con las operaciones, productos o servicios prestados por una relación comercial;
- ii) Su capacidad de influencia para prevenir las consecuencias negativas.

20. A fin de verificar si se están tomando medidas para prevenir las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben hacer un seguimiento de la eficacia de su respuesta. Este seguimiento debe:

- a) Basarse en indicadores cualitativos y cuantitativos adecuados;
- b) Tener en cuenta los comentarios de fuentes tanto internas como externas, incluidas las partes afectadas.

21. Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes. Las empresas cuyas operaciones o contextos operacionales implican graves riesgos de impacto sobre los derechos humanos deberían informar oficialmente de las medidas que toman al respecto. En cualquier caso, las comunicaciones deben reunir las siguientes condiciones:

- a) Una forma y una frecuencia que reflejen las consecuencias de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos y que sean accesibles para sus destinatarios;
- b) Aportar suficiente información para evaluar si la respuesta de una empresa ante consecuencias concretas sobre los derechos humanos es adecuada;
- c) No poner en riesgo, a su vez, a las partes afectadas o al personal, y no vulnerar requisitos legítimos de confidencialidad comercial.

Cuestiones de contexto

23. En cualquier contexto, las empresas deben:

- a) Cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, dondequiera que operen;
- b) Buscar fórmulas que les permitan respetar los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos cuando deban hacer frente a exigencias contrapuestas;
- c) Considerar el riesgo de provocar o contribuir a provocar violaciones graves de los derechos humanos como una cuestión de cumplimiento de la ley dondequiera que operen.

24. Cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir y atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.

Fuente: ONU (2011, pp. 20-31).

3. Evaluación de los impactos adversos sobre los derechos humanos

¿En las empresas, son las normas sobre conflictividad social un punto de referencia para la evaluación de riesgos e impactos? ¿Las empresas llevan a cabo evaluaciones de impacto en los derechos humanos tomando como referencia los estándares en conflictividad social?

No se ha encontrado información específica sobre evaluaciones de riesgos e impactos en los derechos humanos relacionadas a la conflictividad social.

No obstante, la Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos de la Confiep indica que las empresas deben realizar el proceso de debida diligencia, a fin de anticipar y prevenir posibles externalidades negativas sobre las personas y el medioambiente, identificando a los posibles afectados por la actividad empresarial.

Los componentes de la debida diligencia conforme lo dispuesto en la Guía son los siguientes:

- Evaluación del impacto real / potencial. En este se deben analizar las distintas fases que intervienen en toda la cadena de valor de la empresa en su relación con los posibles impactos en los derechos humanos.
- Actuación. Conocidos los posibles impactos, se asume el compromiso de prevenir o evitar generar consecuencias negativas.
- Seguimiento. Implica una verificación continua del cumplimiento de la Debida Diligencia, mediante reuniones periódicas, mecanismos de comunicación interna e inclusive desarrollando un sistema de gestión que mida riesgos, impactos y medidas preventivas.
- Comunicación sobre cómo se enfrentarán las consecuencias negativas. Implica contar con protocolos de actuación, así como mecanismos expeditivos de comunicación interna y externa que den a conocer cómo se canalizarán y atenderán los reclamos y quejas.



Por otro lado, se pueden mencionar las siguientes disposiciones que hacen referencia a evaluaciones respecto de la relación entre las empresas y las comunidades de su entorno:

Buenaventura

- Relación con las comunidades. Nos comprometemos a crear y mantener relaciones de respeto con las comunidades con las que nos relacionamos, a ocuparnos oportunamente de aquellos aspectos que puedan afectarles y a evaluar periódicamente el impacto de nuestras actividades sobre el desarrollo ambiental, social y económico local.
- Relación con el medio ambiente. Nos comprometemos a lograr el uso eficiente de los recursos naturales, incluyendo la reducción y prevención de la contaminación y una mayor protección de la biodiversidad al evaluar los valores ecológicos y el uso de la tierra en el desarrollo de nuestras actividades.

Southern Cooper

- Observancia del Código. Revisión de cumplimiento:
Es política de la Compañía realizar revisiones periódicas de cumplimiento sobre sus políticas, incluyendo las certificaciones de cumplimiento requeridas con este Código y las políticas de la Compañía. El Directorio monitoreará y evaluará regularmente la eficacia del Código para el logro de los objetivos establecidos [...].

Freeport-McMoRan

- La Política de Derechos Humanos señala que su compromiso con el reconocimiento, respeto y promoción de estos se lleva a cabo “Utilizando las evaluaciones de impacto y riesgo de derechos humanos para prevenir y mitigar cualquier impacto”.
- La Política Comunitaria dispone que se lleven a cabo “estudios sociales de referencia y evaluaciones de impacto social para informar sobre las medidas de mitigación y oportunidades de desarrollo”.

MMG Las Bambas

El Informe de Sostenibilidad da cuenta que una de las metas del año 2018 fue: “[...] implementar un nuevo sistema de monitoreo y evaluación de impactos de nuestra inversión en las comunidades vecinas a la operación”.

4. Integración y actuación en función de resultados y priorización de respuestas

¿Aseguran las empresas de que las conclusiones de la evaluación de impacto relativas a la conflictividad social se entienden, se comunican y se toman medidas al nivel adecuado, incluso mediante el compromiso de la alta gerencia y la colaboración entre los departamentos pertinentes?

No se ha encontrado información sobre los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas por las empresas ni las medidas adoptadas al respecto para la mejora del desempeño de estos actores para afrontar la conflictividad social.

5. Seguimiento y comunicación

¿Buscan las empresas retroalimentación externa (en particular de los titulares de derechos afectados) e interna (incluidos los procesos de presentación de informes y las lecciones aprendidas de los mecanismos de reclamación) al realizar el seguimiento de su desempeño en materia de conflictividad social?

La documentación de los gremios empresariales y los documentos elaborados por las propias empresas no dan cuenta de la existencia de mecanismos de retroalimentación en materia de conflictividad social. No obstante, se puede mencionar la disposición incluida en la Política de Derechos Humanos de Freeport-McMoRan que señala la obligación de colaborar con las partes interesadas afectadas y sus representantes en el desarrollo de la política de derechos humanos de la empresa.

¿Buscan las empresas una verificación independiente de sus informes sobre conflictividad social, por ejemplo, a través de auditorías de terceros?

No se encontró información específica en los instrumentos corporativos sobre la realización de auditorías independientes que verifiquen los informes en materia de conflictividad social de las empresas, a excepción de lo dispuesto por Freeport-Mc Moran, que establece la obligación de evaluar regularmente la implementación de sus políticas mediante evaluaciones independientes internas y externas, publicando además el correspondiente informe de desempeño.

Esta empresa sostiene que, en el caso del Marco de Sostenibilidad, desde el año 2010 se realizan verificaciones anuales de los procesos de riesgo por parte de un tercero independiente. Asimismo, para asegurar el cumplimiento de los compromisos y objetivos de las políticas se ha implementado una combinación



de programas de auditoría y evaluación, que se suman a acciones de supervisión llevadas a cabo por los organismos reguladores estatales.

Por otro lado, es necesario mencionar en este apartado el Informe de la Misión Independiente de Constatación de los Hechos en el caso Tragadero Grande: Tierra, derechos humanos y normas internacionales en el conflicto entre la familia Chaupe y Minera Yanacocha (Misión Independiente de Constatación de los Hechos, 2016). El informe de la Misión fue encargado por la empresa Newmont Mining Corporation a la organización sin fines de lucro Resolve, y trató sobre cuatro cuestiones relativas a la disputa de tierras:

- a) ¿Qué dicen los hechos sobre el proceso de adquisición de tierras? ¿El proceso de adquisición de tierras por Yanacocha fue legal, adecuado y razonable?
- b) ¿La conducta de Yanacocha se adecuó a los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos?
- c) ¿Cuáles son los hechos relevantes a las quejas de que derechos humanos han sido vulnerados? ¿Las ONG y Newmont cuentan con toda la información relevante con respecto a la situación de la familia Chaupe?
- d) ¿Hay áreas donde Yanacocha se desvió de los requisitos contenidos en las políticas de Newmont y las normas internacionales?

De acuerdo con el documento de Respuesta de Newmont Mining Corporation (Newmont, 2016) al Informe de la Misión Independiente de Constatación de los Hechos, la empresa identificó las siguientes áreas de mejora:

- Área de Mejora 1: Las prácticas de debida diligencia en derechos humanos deben ser mejoradas y ser más sistemáticas en situaciones de conflicto para tomar en cuenta las condiciones del terreno que cambian rápidamente.
- Área de Mejora 2: Se están llevando a cabo evaluaciones de riesgos relacionados con la seguridad a cierto nivel; sin embargo, es necesario mejorar el análisis de la causa raíz, y los procesos y procedimientos de investigación de incidentes para demostrar mejor la alineación que tienen con los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.
- Área de Mejora 3: Lo escenarios de conflicto requieren procedimientos más completos incluyendo análisis coyunturales centrados en enfoques de resolución, negociación y reducción del escalamiento de disputas que pueden implementarse en paralelo a los mecanismos legales.
- Área de Mejora 4: Los procesos de quejas y reclamos deben ser revisados y mejorados para ser más receptivos a las denuncias de violaciones y abusos de derechos humanos para garantizar que se inicien investigacio-

nes y se desarrolle documentación para demostrar las respuestas y acciones cuando sea apropiado.

Cabe añadir que Newmont y Yanacocha se comprometieron a socializar internamente el informe y las conclusiones de este, a pesar de no estar del todo de acuerdo con algunas de las interpretaciones de los hechos descritos.¹³⁵

C. Pilar III: acceso a mecanismos de reparación

1. Estado

Cuadro 8. Principio rector 25

25. Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.

Fuente: ONU (2011, pp. 33-34).

¿El Estado ha establecido leyes, políticas y reglamentos que introduzcan la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y las sanciones administrativas, como multas o acceso limitado a la financiación estatal, para los casos de empresas que no hayan cumplido las normas sobre conflictividad social?

No se ha identificado normas estatales específicas referidas a la responsabilidad de las empresas por incumplimientos relativos a conflictos sociales, ni tampoco disposiciones que limiten el acceso a la financiación estatal por esta razón.

Sin embargo, un aspecto vinculado a esta materia es el Régimen de responsabilidad por el daño ambiental, establecido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual es aplicado a las actividades que desarrollan las empresas. Entre los aspectos recogidos en dicha norma se encuentran:

Artículo 135.- Del régimen de sanciones.

135.1 El incumplimiento de las normas de la presente Ley es sancionado por la autoridad competente en base al Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental. Las autoridades pueden establecer normas complementarias siempre que no se opongan al Régimen Común.

135.2 En el caso de los gobiernos regionales y locales, los regímenes de fiscalización y control ambiental se aprueban de conformidad con lo establecido en sus respectivas leyes

135 Con relación a los resultados del informe, la Red Muqui —que agrupa a distintas organizaciones de la sociedad civil— señala que este no tomó en consideración las pruebas que llevaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a emitir una medida cautelar que obliga al Estado peruano a proteger y garantizar la integridad de la familia Chaupe Acuña (Grufides, 2016).



- orgánicas.
- Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas
- 136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
- 136.2 Son sanciones coercitivas:
- a. Amonestación.
 - b. Multa no mayor de 10 000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago.
 - c. Decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - d. Paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - e. Suspensión o cancelación del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización, según sea el caso.
 - f. Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la infracción.
- 136.3 La imposición o pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación. De persistir el incumplimiento éste se sanciona con una multa proporcional a la impuesta en cada caso, de hasta 100 UIT por cada mes en que se persista en el incumplimiento transcurrido el plazo otorgado por la autoridad competente.
- 136.4 Son medidas correctivas:
- a. Cursos de capacitación ambiental obligatorios, cuyo costo es asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación es requisito indispensable.
 - b. Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño.
 - c. Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.
 - d. Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente.
- Artículo 140.- De la responsabilidad de los profesionales y técnicos
Para efectos de la aplicación de las normas de este Capítulo, hay responsabilidad solidaria entre los titulares de las actividades causantes de la infracción y los profesionales o técnicos responsables de la mala elaboración o la inadecuada aplicación de instrumentos de gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades que causaron el daño.
- Artículo 142.- De la responsabilidad por daños ambientales
- 142.1 Aquél que mediante el uso o aprovechamiento de un bien o en el ejercicio de una actividad pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio, está obligado a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitiga-

ción de daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas.

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

Artículo 145.- De la responsabilidad subjetiva.

La responsabilidad en los casos no considerados en el artículo anterior es subjetiva. Esta responsabilidad sólo obliga al agente a asumir los costos derivados de una justa y equitativa indemnización y los de restauración del ambiente afectado en caso de mediar dolo o culpa. El descargo por falta de dolo o culpa corresponde al agente.

Artículo 147.- De la reparación del daño.

La reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y de la indemnización económica del mismo. De no ser técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá prever la realización de otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados. La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales.

Artículo 148.- De las garantías.

148.1 Tratándose de actividades ambientalmente riesgosas o peligrosas, la autoridad sectorial competente podrá exigir, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional, un sistema de garantía que cubra las indemnizaciones que pudieran derivar por daños ambientales.

148.2 Los compromisos de inversión ambiental se garantizan a fin de cubrir los costos de las medidas de rehabilitación para los períodos de operación de cierre, post-cierre, constituyendo garantías a favor de la autoridad competente, mediante una o varias de las modalidades contempladas en la Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros u otras que establezca la ley de la materia. Concluidas las medidas de rehabilitación, la autoridad competente procede, bajo res-



ponsabilidad, a la liberación de las garantías.

En el ámbito penal se tiene la Ley N° 29263, que modifica el Título XIII del Código Penal referido a los delitos ambientales. Dicha norma regula los delitos de contaminación, los delitos contra los recursos naturales, la responsabilidad funcional e información falsa y, finalmente, las medidas cautelares y la exclusión de penas.

Entre los temas cuya inclusión en el Código Penal cabe resaltar se encuentran la tipificación de los delitos de contaminación del ambiente, el incumplimiento de las normas relacionadas al manejo de residuos sólidos, el tráfico ilegal de residuos peligrosos, la depredación de flora y fauna silvestre, el tráfico ilegal de recursos genéticos, delitos contra bosques o formaciones boscosas, el uso indebido de tierras agrícolas y la alteración del ambiente o paisaje.

Asimismo, se establece la responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas en los siguientes términos: “Los representantes legales de las personas jurídicas dentro de cuya actividad se cometan los delitos previstos en el presente título serán responsables penalmente de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 23 y 27 de este Código” (artículo 314-A).¹³⁶

¿El Estado ha establecido mecanismos que introduzcan procesos para la prevención de daños, tales como medidas cautelares o garantías de no repetición en casos de conflictos sociales?

No se ha previsto mecanismos específicos cautelares o garantías de no repetición para los casos de conflictividad social. No obstante, cabe mencionar las medidas cautelares establecidas por la Ley N° 28611 en relación con el daño ambiental.

Artículo 137.- De las medidas cautelares.

137.1 Iniciado el procedimiento sancionador, la autoridad ambiental competente, mediante decisión fundamentada y con elementos de juicio suficientes, puede adoptar, provisoriamente y bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en la presente Ley u otras disposiciones legales aplicables, si es que sin su adopción se producirían daños ambientales irreparables o si se arriesgara la eficacia de la resolución a emitir.

137.2 Las medidas cautelares podrán ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su

¹³⁶ Las nociones de autoría, autoría mediata y coautoría se definen del siguiente modo en el artículo 23: “El que realiza por sí o por medio de otro el hecho punible y los que lo cometan conjuntamente serán reprimidos con la pena establecida para esta infracción”. La noción de “actuación en nombre de otro” se define en los siguientes términos en el artículo 27: “El que actúa como órgano de representación autorizado de una persona jurídica o como socio representante autorizado de una sociedad y realiza el tipo legal de un delito es responsable como autor, aunque los elementos especiales que fundamentan la penalidad de este tipo no concurren en él, pero sí en la representada”.

adopción.

137.3 Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento; y cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento.

137.4 No se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados.

Por otro lado, en el ámbito penal se fija el siguiente régimen cautelar en los casos de delitos ambientales.

Artículo 314-C.- Medidas cautelares.

Sin perjuicio de lo ordenado por la autoridad administrativa, el Juez dispondrá la suspensión inmediata de la actividad contaminante, extractiva o depredatoria, así como las otras medidas cautelares que correspondan.

En los delitos previstos en este Título, el Juez procederá a la incautación previa de los especímenes presuntamente ilícitos y de los aparatos o medios utilizados para la comisión del presunto ilícito. Asimismo, el Juez, a solicitud del Ministerio Público, ordenará el allanamiento o descerraje del lugar donde presuntamente se estuviere cometiendo el ilícito penal.

En caso de emitirse sentencia condenatoria, los especímenes ilícitos podrán ser entregados a una institución adecuada, según recomendación de la autoridad competente, y en caso de no corresponder, serán destruidos.

En ningún caso procederá la devolución de los ejemplares ilícitos al encausado.

¿Ha establecido el Estado mecanismos para promover las disculpas por los impactos adversos sobre los derechos humanos relacionados con las empresas y vulneraciones relacionadas a conflictos sociales?

La legislación estatal peruana no contempla mecanismos de disculpa por los impactos derivados de los conflictos sociales.

Cuadro 9. Principio rector 26

Mecanismos judiciales estatales

26. Los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar la eficacia de los mecanismos judiciales nacionales cuando aborden las violaciones de derechos humanos relacionadas con empresas, en particular considerando la forma de limitar los obstáculos legales, prácticos y de otros tipos que puedan conducir a una denegación del acceso a los mecanismos de reparación.

Fuente: ONU (2011, pp. 35-37).

1.1 Mecanismos judiciales

¿Los tribunales nacionales tienen competencia para conocer de las denun-



cias de incumplimiento de normas sobre conflictos sociales por parte del Estado y de las empresas?

El Poder Judicial peruano tiene competencia para resolver todas las denuncias civiles, penales, contencioso administrativas y constitucionales derivadas del incumplimiento de las normas legales señaladas en el presente informe. Estos casos son resueltos por el procedimiento y las vías regulares, ya que no se cuenta con tribunales especializados en los temas vinculados con la conflictividad social.

¿Se capacita al Poder Judicial, incluidos los tribunales civiles, penales y comerciales, así como a los tribunales laborales y otros tribunales administrativos y de aplicación de la ley, en cuestiones relacionadas con el rol de las empresas en los conflictos sociales?

No se ha encontrado información sobre actividades de capacitación a magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público en relación con el rol de las empresas en los casos de conflicto social.

¿Existen ejemplos y casos denunciados públicamente en los que los afectados por el incumplimiento de las normas sobre conflictividad social relacionadas con las empresas no han podido acceder a un recurso judicial efectivo debido a la presencia de barreras legales, procesales y sociales?

De acuerdo con lo señalado en el Informe Anual de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2017), en aquellos casos en los que se los agentes estatales han provocado las muertes de personas durante los conflictos sociales, las investigaciones no avanzan y al mismo tiempo existe resistencia para incorporar como investigados a los mandos policiales responsables de las operaciones.

Por otro lado, distintos organismos de derechos humanos han cuestionado las decisiones administrativas del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que ordenan el cambio de competencia territorial para que las personas procesadas por hechos derivados de conflictos sociales sean juzgadas en lugares ajenos. Uno de los casos más resaltantes ocurrió el año 2012 con la emisión de la Resolución Administrativa N° 096- 2012-CE-PJ, que estableció que “[...] conductas delictivas objeto de imputación cometidas con motivo de la convulsión social que tienen lugar en las Regiones de Cusco y Cajamarca [...]” pasen a competencia de los órganos jurisdiccionales de Ica y Lambayeque, respectivamente.

Debido a esta disposición, personas domiciliadas en el departamento de Cusco, como el ex alcalde de la provincia de Espinar, Oscar Mollohuanca, y los ex dirigentes del Frente de Defensa de los Intereses de Espinar, Herbert Huamán y Sergio Huamán, fueron procesados en la ciudad de Ica por los hechos ocurridos en la protesta social que se realizó contra la empresa minera Xtrata Tinyata —

hoy Glencore— en mayo del año 2012, lo que restringe su derecho a la defensa (Derechos Humanos Sin Fronteras, 2019) y constituye una vulneración al debido proceso.

Cuadro 10. Principios rectores 27, 28

Mecanismos extrajudiciales de reclamación del estado

27. Los Estados deben establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales, como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas.

Mecanismos de reclamación no estatales

28. Los Estados deben estudiar la forma de facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación no estatales que se ocupan de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas.

Fuente: ONU (2011, pp. 37-38).

1.2 Mecanismos no judiciales

¿El Estado proporciona mecanismos no judiciales basados en la mediación, como los Puntos Nacionales de Contacto, de conformidad con las Líneas Directrices de la OCDE?

La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece mecanismos alternativos para la gestión de los conflictos ambientales. Dicha norma fija los siguientes parámetros al respecto:

Artículo 152.- Del arbitraje y conciliación. Pueden someterse a arbitraje y conciliación las controversias o pretensiones ambientales determinadas o determinables que versen sobre derechos patrimoniales u otros que sean de libre disposición por las partes. En particular, podrán someterse a estos medios los siguientes casos:

- a. Determinación de montos indemnizatorios por daños ambientales o por comisión de delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales.
- b. Definición de obligaciones compensatorias que puedan surgir de un proceso administrativo, sean monetarios o no.
- c. Controversias en la ejecución e implementación de contratos de acceso y aprovechamiento de recursos naturales.
- d. Precisión para el caso de las limitaciones al derecho de propiedad preexistente a la creación e implementación de un área natural protegida de carácter nacional.
- e. Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental.

Artículo 153.- De las limitaciones al laudo arbitral y al acuerdo conciliatorio



153.1 El laudo arbitral o el acuerdo conciliatorio no puede vulnerar la normatividad ambiental vigente ni modificar normas que establezcan LMP, u otros instrumentos de gestión ambiental, ni considerar ECA diferentes a los establecidos por la autoridad ambiental competente. Sin embargo, en ausencia de éstos, son de aplicación los establecidos a nivel internacional, siempre que medie un acuerdo entre las partes, o en ausencia de éste a lo propuesto por la Autoridad Nacional Ambiental.

153.2 De igual manera, se pueden establecer compromisos de adecuación a las normas ambientales en plazos establecidos de común acuerdo entre las partes, para lo cual deberán contar con el visto bueno de la autoridad ambiental competente, quien deberá velar porque dicho acuerdo no vulnere derechos de terceros ni genera afectación grave o irreparable al ambiente.

Artículo 154.- De los árbitros y conciliadores La Autoridad Ambiental Nacional se encargará de certificar la idoneidad de los árbitros y conciliadores especializados en temas ambientales, así como de las instituciones responsables de la capacitación y actualización de los mismos.

La información sobre los procesos de arbitraje y conciliación realizados por el Minam se pueden encontrar en la siguiente dirección: <http://www.minam.gob.pe/transparencia-/informacion-sobre-contrataciones/procesos-de-arbitraje-y-conciliacion/>.

En relación con el Punto Nacional de Contacto (PNC) de la OCDE en Perú, esta tarea es desempeñada por Proinversión, habiéndose identificado que dicha entidad ha elaborado cuatro informes de evaluación final de reclamos planteados contra empresas por incumplimiento de las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.¹³⁷

- a) Reclamo planteado por la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT) contra la empresa minera PERUBAR, filial de la empresa multinacional suiza Glencore (Ríos, 2016).
- b) Reclamo planteado por la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), el Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Telefónica en el Perú y de las del sector Telecomunicaciones (Sitentel) y el Programa Laboral de Desarrollo (Plades) contra el Grupo Económico Telefónica del Perú (Peñaranda, 2017).
- c) Instancia específica presentada por Cooperación, Movimiento por la Salud de La Oroya, Forum Solidaridad, Red Uniendo Manos Perú, Oxfam América/Perú y Oxfam América/Washington, contra las empresas Doe Run Perú y The Renco Group (Peñaranda, 2019).
- d) Instancia específica presentada por Fundación Luz Marina, en representación de tres ciudadanos identificados como pertenecientes a un pueblo indígena, contra una empresa multinacional del sector hotelero (cf. Proinversión, s.d. & Peñaranda, s.d.). En este último caso, si bien el informe de

137 Disponible en <https://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5730&sec=1>

evaluación no identifica la denominación de la empresa, el nombre de esta sí aparece en el Reporte Anual del año 2018 del Punto Nacional de Contacto (Proinversión, 2018). Se trata de la empresa Marriot International Inc.

En los cuatro casos mencionados, Proinversión señala que “no merecen mayor consideración” y, por tanto, no se dispone la implementación de ninguna medida correctiva respecto de las quejas presentadas. En el caso de la instancia específica, al no tratarse de un procedimiento judicial, legal o administrativo, Proinversión, como PNC, no tiene facultades para imponer sanciones o compensaciones. Se debe indicar, además, que el mecanismo no contencioso establecido en las Líneas Directrices de la OCDE es voluntario, y busca ofrecer un espacio de diálogo para que sean las mismas partes las que puedan solucionar sus diferencias.

¿El Estado proporciona otros mecanismos como las oficinas estatales de reclamaciones (por ejemplo, las oficinas del Defensor del Pueblo)?

Como se indicó en la primera parte de este documento, la Defensoría del Pueblo es una de las entidades que ha jugado un rol preponderante en el seguimiento, análisis y gestión de los conflictos sociales en el país. Esta labor es realizada mediante el despliegue de

[...] sus facultades de defensa y supervisión para prevenir e intermediar con el fin de evitar situaciones que puedan amenazar o violar los derechos fundamentales, afectar a la gobernabilidad local, regional o nacional y abrir el camino a procesos de diálogo que contribuyan a su solución.¹³⁸

La Defensoría del Pueblo cuenta con la Adjuntía de Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, que tiene como función

[...] contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales mediante la investigación de las problemáticas de fondo que subyacen a los conflictos (mediante el monitoreo, análisis y gestión de conflictos sociales, y el seguimiento de actas) y mediante el diseño de mecanismos confiables de atención de la conflictividad.¹³⁹

Sin embargo, la intervención de la Defensoría del Pueblo en los conflictos sociales involucra a otras áreas de la institución como la Adjuntía de Derechos Humanos y Personas con Discapacidad; la Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas; la Adjuntía de Administración Estatal; la Adjuntía de Asuntos Constitucionales; y las distintas oficinas defensoriales desplegadas a lo largo del territorio nacional.

La Defensoría del Pueblo participa en procesos de diálogo, elabora informes y realiza un seguimiento a los conflictos sociales, cuyos resultados son publicados mensualmente y puestos en conocimiento de todos los sectores involucrados en las controversias y de la opinión pública.

138 Disponible en https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/

139 Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/adjuntia/prevencion-de-conflictos/>



Entre los informes publicados por esta institución cabe mencionar los siguientes:

- a) Informe Defensorial N° 31 (1999). Situación de los derechos humanos en Jaén, Bagua y San Ignacio.
- b) Informe Defensorial N° 68 (2002). La defensoría del Pueblo y los derechos territoriales de las comunidades nativas. El conflicto territorial en la comunidad nativa Naranjos.
- c) Informe Defensorial N° 73 (2003). Restricción de derechos en Democracia. Supervisando el estado de emergencia.
- d) Documento defensorial (2005). Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos.
- e) Informe Extraordinario (2007). Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú.
- f) Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD (2009). Actuaciones Humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con ocasión de los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009, en las provincias de Utcubamba y Bagua, región Amazonas, en el contexto del paro amazónico.
- g) Informe Defensorial N° 156 (2012). Violencia en los conflictos sociales.
- h) Informe de Adjuntía N° 001-2013-DP/APCSG (2013). Intervención humanitaria en situaciones de violencia en conflictos sociales.
- i) Informe de Adjuntía N° 001-2015 (2015). Conflictos sociales y recursos hídricos.
- j) Documento Defensorial N° 29 (2017). El Valor del Diálogo.
- k) Informe de Adjuntía N° 001-2019-DP/APCSG (2020). Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en Perú.

1.3 Directrices para la Observación de manifestaciones y protestas sociales

La Defensoría del Pueblo de Perú, ha participado en una iniciativa conjuntamente con la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región, para elaborar las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales. Las entidades estatales participantes son:

- a) Defensoría del Pueblo de la Nación (Argentina)
- b) Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Brasil)
- c) Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Brasil)
- d) Instituto Nacional de Derechos Humanos (Chile)
- e) Defensoría de los Habitantes de la República (Costa Rica)
- f) Defensoría del Pueblo (Ecuador)
- g) Defensoría del Pueblo (Panamá)
- h) Defensoría del Pueblo (Perú)
- i) Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (Uruguay)

La elaboración de las Directrices parte de la constatación de que una figura clave para el correcto desenvolvimiento de las manifestaciones y la realización de las

demás libertades es el observador de derechos humanos. Este cumple un rol que contribuye al ejercicio de los derechos esenciales que involucran el derecho a la protesta y la participación pública, otorgando mayor seguridad a las personas que se manifiestan ya que con su presencia disuaden posibles vulneraciones a los derechos humanos. Asimismo, si se produjeran vulneraciones, los observadores elaboran los informes correspondientes para conocimiento de la opinión pública, las autoridades competentes y los organismos de defensa de derechos humanos, a fin de que los hechos denunciados sean investigados y se impongan las sanciones y medidas correctivas del caso.

En tal sentido, las Líneas Directrices son una herramienta que brinda una guía de asistencia práctica para realizar

[...] la labor de observación de reuniones y acciones colectivas, con el fin de facilitar el proceso de verificación del cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, el monitoreo de las circunstancias que enmarcan las manifestaciones y protestas, así como también la recolección de información, su revisión y eventual e inmediato uso frente a vulneraciones a los derechos humanos. (Acnudh *et al.*, 2016, p. 3).

Las Líneas Directrices comprenden los siguientes principios para la observación de las manifestaciones:

- a) Respeto a la ley y conocimiento del ordenamiento jurídico
- b) Independencia y no participación
- c) Imparcialidad
- d) Intervención en casos de excepción (Bajo los requisitos de necesidad, proporcionalidad y protección de los grupos en situación de vulnerabilidad)
- e) Precisión e imparcialidad del informe

Tomando como base tales principios, se establecen las pautas a seguir en las labores de observación y fiscalización en tres momentos: antes, durante y después de la manifestación.

La formulación de las Líneas Directrices tiene como objetivo general contribuir a la consolidación del reconocimiento universal del derecho a manifestarse y el consecuente derecho de las personas, grupos e instituciones para observar y fiscalizar este tipo de acciones colectivas. Un segundo objetivo es servir de guía a la labor de los observadores de derechos humanos en las acciones de fiscalización y verificación que se realizan para garantizar el cumplimiento de los derechos y garantías puestos en juego en las manifestaciones y protestas sociales.

1.4 *Papel de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH)*

¿El Estado ha dado a la INDH un mandato que le permita hacer los siguientes?



- (1) recibir y tramitar las reclamaciones relativas a conflictividad social
- (2) apoyar a los demandantes, por ejemplo, mediante la mediación, la conciliación, el apoyo de expertos o la asistencia jurídica
- (3) impartir formación a las partes interesadas pertinentes sobre su acceso a los recursos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha realizado las siguientes acciones:

- i) A lo largo de 2019,¹⁴⁰ el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos, organizó actividades de capacitación dirigidas a autoridades políticas, líderes sociales y ciudadanos en:
 - Gestión de Conflictos y Técnicas de Negociación
 - Mediación Comunitaria
 - Cultura de Paz y Derechos Humanos.
 Estas acciones forman parte del Programa Académico de Conciliación Extrajudicial y el Programa Académico de Derechos Humanos, Promoción de una Cultura de Paz, No violencia y Diálogo Intercultural.
- j) El 2019, participó en la Mesa Técnica de Justicia y Derechos Humanos, instalada en el marco del proceso de diálogo entre el gobierno, las autoridades locales y representantes de la sociedad civil, para el desarrollo de la zona de influencia de la mina Las Bambas (PCM, 2019c). En dicho espacio, el Ministerio asumió los siguientes compromisos:
 - Evaluación de las denuncias a los comuneros.
 - Brindar repuesta a los comuneros sobre la atención a las viudas y heridos del conflicto.
 - Instalación de una oficina de Derechos Humanos en Apurímac.

Posteriormente, la Mesa pasó a denominarse Grupo de Trabajo N° 1 Justicia y Derechos Humanos de la Comisión Multisectorial de Cotabambas y el distrito de Progreso. De acuerdo con la información publicada por el Minjusdh (2020, [§ 1]), a finales de enero del 2020 se informó a los alcaldes y representantes del gobierno regional de Apurímac, de las autoridades políticas, dirigentes comunales, los frentes de defensa y la ciudadanía, “[...] los avances en los compromisos asumidos con la población durante el 2019, así como proyectar nuevas acciones y tareas consensuadas para el 2020”.

Entre las conclusiones y acuerdos adoptados se incluyeron compromisos previos del sector como la elaboración de informes sobre justicia intercultural, realizar el seguimiento a las autoridades jurisdiccionales y la implementación de políticas sobre defensores y defensoras en derechos humanos.

2. Empresas

140 Plan anual de actividades de capacitación jurídica y calendario académico del Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos 2019. Disponible en <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Plan-de-capacitacio%CC%81n-CEJDH-2019.pdf>

Cuadro 11. Principios rectores 22, 29, 30

Reparación

22. Si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos.

29. Para que sea posible atender rápidamente y reparar directamente los daños causados, las empresas deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas.

30. Las corporaciones industriales, las colectividades de múltiples partes interesadas y otras iniciativas de colaboración basadas en el respeto de las normas relativas a los derechos humanos deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de reclamación eficaces.

Fuente: ONU (2011, pp. 28-29 & pp. 38-40).

¿Han establecido las empresas procesos y mecanismos de reparación claramente definidos a través de los cuales se pueden plantear y abordar de manera sistemática las quejas relacionadas con los casos de incumplimiento de estándares en conflictividad social?

No se han identificado procesos y mecanismos específicos de reparación en los instrumentos de los gremios empresariales para los casos de incumplimiento de estándares en materia de conflictos sociales.

Sin embargo, la Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos de Confiep establece los procedimientos generales que pueden ser implementados por las empresas. Estas deben tener capacidad para responder de forma efectiva en la atención, estudio del reclamo y la remediación o entrega de una propuesta de solución, una vez se acredite su responsabilidad.

Además, según la evaluación del Código de Conducta del SNMPE en 2019, el 90 % de empresas mineras y el 80 % de empresas de hidrocarburos asociadas al gremio cuentan con mecanismos de reclamación.

Los factores propuestos en la Guía para determinar la forma de la reparación son:

- a) Si la empresa es la directa responsable en la generación de la consecuencia negativa para los derechos humanos
- b) Si la empresa contribuyó a generar la consecuencia negativa
- c) Si la empresa no provocó la consecuencia, pero se encuentra involucrada por el accionar de un tercero con el que tiene vinculación (proveedor, contratista)

Por otro lado, en el caso de los instrumentos de las empresas revisados para el presente informe se puede mencionar la Gestión de quejas y reclamos de MMG (Las Bambas), en cuyo Informe de Sostenibilidad se señala que han constituido Oficinas de Información Permanente (OIP) como medio para que las comunidades del área de influencia presenten sus reclamos o realicen consultas. Cuenta con oficinas en Abancay, Challhuahuacho, Tambobamba y Mara (Apurímac), y en



Espinar, Ccapacmarca y Velille (Cusco). Para el año 2018, se recibieron 423 reclamos, habiéndose resuelto 260. Del total, el 56 % de los pedidos se debía a la falta de pagos de contratistas a proveedores locales, quienes presentaron sus quejas a la empresa. Se señala además que no se registraron reclamos por discriminación ni vulneraciones de derechos humanos.

¿Existen casos denunciados públicamente de empresas que no proporcionan una reparación adecuada por casos de incumplimiento de estándares en conflictividad social?

No se ha encontrado información de denuncias públicas sobre empresas que no hayan proporcionado una reparación adecuada por el incumplimiento de estándares en materia de conflictividad social.

3. Empresas y Estado

Cuadro 12. Principio rector 31

Crterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales

31. Para garantizar su eficacia, los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales, deben ser:

- a) Legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;
- b) Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos;
- c) Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación;
- d) Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto;
- e) Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego;
- f) Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos;
- g) Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro;

Los mecanismos de nivel operacional también deberían:

- h) Basarse en la participación y el diálogo: consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios.

Fuente: ONU (2011, pp. 40-43).

2.1. Estado

Barreras al acceso a los remedios no judiciales

¿El Estado ha tomado medidas para garantizar que no existan barreras que

impidan que las reclamaciones relativas a conflictos sociales sean atendidas por mecanismos no judiciales? Las medidas para prevenir las barreras incluyen:

- (1) corregimiento de los desequilibrios entre las partes;
- (2) sensibilización específica de los grupos vulnerables (como las mujeres, los pueblos indígenas o los niños);
- (3) asesoramiento de expertos u otros tipos de asistencia;
- (4) esfuerzos para combatir la corrupción.

Como ha sido mencionado y desarrollado en la sección referida a los mecanismos estatales para la gestión de los conflictos, el Estado peruano ha implementado las Mesas de Diálogo, como mecanismos para la negociación y atención de las demandas y necesidades de las poblaciones.

Por otro lado, se puede mencionar la gestión socioambiental realizada por el OEFA a través de la Coordinación de Gestión Socioambiental (CGSA), proceso sistemático, continuo, ordenado e integral que permite realizar diagnósticos, planificar y realizar el seguimiento de las estrategias orientadas a atender los problemas de competencia del OEFA que pueden convertirse en conflictos; también permite prevenir el escalamiento de dichos conflictos a situaciones de crisis, articulando acciones y participando en espacios de diálogo dentro de un marco de equidad, consenso e interculturalidad para abordar propuestas de solución integral y evitar así consecuencias negativas.

En ese marco, para el desarrollo de cada una de sus funciones, el OEFA ha implementado un proceso de gestión socioambiental transversal que abarca tres grandes campos:

- Problemas socioambientales. La labor de gestión socioambiental está orientada a identificar y atender oportunamente los problemas socioambientales que plantea la población en las áreas de influencia de los sectores o temas que fiscaliza a nivel nacional y trasladar aquellos que deben ser atendidos por otras instancias del Estado.
- Conflictividad socioambiental. El OEFA se desempeña como un actor imparcial y objetivo que contribuye en la prevención y gestión de los conflictos socioambientales vinculados a sus competencias. En este aspecto, las labores de gestión socioambiental están orientadas a contribuir con información técnica ambiental transparente y oportuna que aporta a la solución de un conflicto socioambiental así como a prevenir el escalamiento del mismo.
- Acompañamiento a la fiscalización ambiental. Las labores de gestión socioambiental tienen como objetivo fortalecer y optimizar las acciones de fiscalización ambiental que el OEFA realiza a nivel nacional en los temas y sectores de su competencia.

Entre los instrumentos de gestión de los que dispone el OEFA para sistematizar la información obtenida en cada caso y remitirla a los sectores y actores pertinentes para su gestión, se pueden mencionar:



- a) Mapa de conflictos y sensibilidad social a nivel nacional
- b) Alerta Temprana
- c) Reportes de participación
- d) Mapeo de actores
- e) Ayudas memoria
- f) Ficha de registro de casos
- g) Matriz de casos en prevención y mesas de diálogo

Finalmente, el OEFA dispone de un Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental, una herramienta tecnológica mediante la cual se pone a disposición información pública sobre el estado del ambiente y las acciones de fiscalización ambiental en Perú, en los siguientes campos:

a) Intervenciones del OEFA

b) Resultados de las intervenciones:

- a. Fiscalización ambiental
- b. Vigilancia ambiental
- c. Inventario nacional de áreas degradadas por residuos sólidos múltiples
- d. Seguimiento a entidades de fiscalización ambiental

c) Mapas:

- a. Supervisión
 - i. Riesgos ambientales en unidades fiscalizables
 - ii. Emergencias ambientales del sector hidrocarburos
- b. Gestión socio ambiental
 - iii. Registro de denuncias ambientales
- c. Interinstitucional
 - iv. Emergencia ambiental – San Juan de Lurigancho

d) OEFA en cifras: Reporte estadístico cuantitativo y cualitativo

e) Estudios:

El OEFA y la gestión de la conflictividad social: Tablero dinámico del Estudio de percepción en zonas de conflictividad socioambiental priorizadas por OEFA (<https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/estudios.do>)

- k. Evaluación del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales – SINADA
- l. Evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Planefa

f) Datos abiertos:

- a. Evaluación ambiental
- b. Supervisión ambiental
- c. Fiscalización ambiental
- d. Políticas y estrategias
- e. Información institucional

El portal presenta información geo-referenciada y cuenta con una serie de buscadores.¹⁴¹

141 Disponible en <https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/>.

¿Existen ejemplos y casos denunciados públicamente en los que la entidad estatal no haya cumplido su función de mecanismo no judicial para atender las reclamaciones?

La instalación y conformación de Mesas de Diálogo como mecanismo no judicial es uno de los principales pedidos de los líderes y organizaciones sociales para la atención de las demandas, quejas y reclamos. Si bien en momentos de crisis y violencia, las autoridades estatales han puesto como condición el cese de las protestas para instalar este tipo de espacios de diálogo, no se ha encontrado información sobre denuncias públicas que señalen que no se cumplió con la instalación de Mesas de Diálogo o mecanismos similares para la atención de los conflictos.

Por otro lado, un caso que fue materia de denuncia por parte de diferentes organizaciones ambientales y de derechos humanos fue la aprobación de la Ley N° 30230 (conocida como el “paquetazo ambiental”), que restringió las facultades de sanción administrativa atribuidas de manera exclusiva y específica al OEFA. Mediante el artículo 19 de dicha norma se estableció que en caso se determine la existencia de una infracción, dicha entidad sólo debía dictar medidas correctivas o preventivas y no imponer multas a las empresas infractoras.

Asimismo, se prescribió que las multas solo se podían imponer en casos excepcionales tales como: detectar afectación real a la vida y salud de las personas, infracciones ocurridas dentro de zonas prohibidas y reincidencia o incumplimiento de las medidas correctivas y preventivas ordenadas. E incluso en tales casos el OEFA sólo podía imponer multas hasta por el 50 % del tope máximo.

Como consecuencia de estas medidas, se informó que empresas mineras y petroleras dejaron de pagar más de S/ 55 000 000 por infracciones ambientales hasta 2015 (cf. Valle Riestra & Castro, 2015 & Betetta, 2017). Además, de acuerdo con información de OEFA (Convoca, 2016), luego de la aprobación de la Ley N° 30230 se incrementó el incumplimiento por parte de las empresas en los siguientes porcentajes:

- Electricidad: De 3 % a 33 % de incumplimientos
- Hidrocarburos mayores: De 24 % a 71 % de incumplimientos
- Industria: 86 % de incumplimientos
- Minería: De 10 % a 37 % de incumplimientos
- Pesquería: De 2 % a 76 % de incumplimientos

En julio del año 2017 culminó la vigencia el artículo 19 de la Ley N° 30230 y el régimen de excepción del OEFA.



2.2. Empresas

Barreras al acceso a los remedios no judiciales

¿Las empresas han tomado medidas para garantizar que no existan barreras que impidan que las reclamaciones relativas a conflictos sociales sean atendidas por mecanismos no judiciales?

Las medidas para prevenir las barreras incluyen:

- (1) correjimiento de los desequilibrios entre las partes;
- (2) sensibilización específica de los grupos vulnerables (como las mujeres, los pueblos indígenas o los niños);
- (3) asesoramiento de expertos u otros tipos de asistencia;
- (4) esfuerzos para combatir la corrupción; y
- (5) protección de los defensores de los derechos humanos.

La SNMPE asegura que, en todos los casos de conflictos, las empresas se encuentran dispuestas al diálogo con la población, el Estado y otras entidades mediadoras. Así, las empresas suelen participar en las Mesas de Diálogo, conjuntamente con actores estatales y sociales, y además, solicitan la intervención del Estado para la atención de los conflictos en los que se encuentran involucradas.

¿Existen casos denunciados públicamente de empresas que no cooperan en la reparación por casos de incumplimiento de normas sobre conflictos sociales a través de mecanismos no judiciales?

No se ha identificado denuncias públicas sobre no cooperación de empresas en la reparación por casos de conflictos sociales, a través de mecanismos no judiciales. Las Mesas de Diálogo pueden incluir entre sus tareas el seguimiento de los compromisos de las partes intervinientes.

Conclusiones

1. La conflictividad social en Perú es amplia y compleja y forma parte del devenir histórico del país; aunque el actual ciclo de conflictos se ubica en un escenario de globalización, liberalización de la economía y crecimiento de las actividades empresariales, en particular las vinculadas a la explotación de los recursos naturales y, en los últimos meses, en el marco de la emergencia sanitaria causada por la Covid-19.
2. La trascendencia de los conflictos sociales durante los últimos años ha marcado la coyuntura política nacional en diferentes momentos, exigiendo la intervención de distintas entidades estatales nacionales, tanto para encontrar alternativas y soluciones como realizar acciones de seguimiento y monitoreo.
3. La Defensoría del Pueblo ha sido la primera entidad que implementó un sistema de seguimiento de la conflictividad desde hace casi 15 años. Los reportes de esta institución son uno de los principales insumos para dar cuenta del estado actual de los conflictos. Posteriormente, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de diferentes órganos de línea y adscritos, también inició la elaboración y difusión de un reporte de conflictos. Ambos instrumentos informan sobre el panorama general existente en el país y aunque se observan diferencias cuantitativas y cualitativas (tipologías, metodologías, fuentes de información, etc.) en descripción y explicación de las causas, en general los estudios coinciden en las tendencias hermenéutico-interpretativas a la hora de explicar los fenómenos sociales observados que son objeto problemático de estudio, análisis, reflexión y comprensión. No solo el Estado, la ciudadanía, las empresas y el sistema de derechos humanos están interesados en comprender los problemas sociales para determinar cursos de acción, sino que la comunidad científico-académica también está desgastando sus energías en el mismo esfuerzo continuo. El Estado se sirve de la ciencia disponible para enfrentar los problemas sociales como lo que son en rigor intelectual: problemas científicos, problemas sociales, problemas humanos. En el trabajo de monitoreo y autoevaluación, el Estado se apropia del espíritu autocrítico y autorreflexivo de la ciencia: el Estado revisa continuamente la metodología aplicada, y hace ajustes para mejorar la gestión de las instituciones. El presente diagnóstico justifica la necesidad del Estado resiliente de ejercitarse en una crítica metodológica que apunte los hallazgos de los enfoques aplicados hasta hoy y aproveche al máximo sus descubrimientos y sus avances, sin desecharlos, de modo que ese saber se integre comprensivamente la nueva evidencia que aportan los estudios científicos que nutren este estudio al interés común por fortalecer la ética de la gestión pública desde las ciencias sociales, la filoso-



fía política, la sociología, la antropología y la filosofía del derecho. Es bien cierto que los enfoques aplicados por la PCM y la Defensoría del Pueblo son distintos y enfatizan dimensiones distintas de los problemas que exploran y estudian: precisamente por ello muestran al alimón que el ámbito de la conflictividad social está relacionado con las industrias extractivas, que la conflictividad se deriva de la explotación de los recursos naturales en diferentes partes del territorio nacional. Asimismo, en este tipo de conflictos se observa la presencia de actores empresariales, cuyas actividades económicas se encuentran como telón de fondo en los distintos procesos contenciosos.

4. Existen una diversidad de posturas con relación a las causas que dan origen a los conflictos sociales. Algunas de las causas señaladas tienen carácter estructural como la pobreza, la exclusión social, la desigualdad, las debilidades del Estado, la tradicional deficiencia de las políticas públicas, la postergación histórica de los pueblos indígenas y la desconfianza en el aparato estatal. Otro grupo de causas se refieren más bien a temas específicos como el temor a la contaminación ambiental, los impactos sociales y económicos negativos de los proyectos, la inadecuada gestión de los conflictos por parte de los diferentes actores, la falta de una cultura del diálogo, la inequidad de las transferencias de recursos, la falta de supervisión del gasto, la carencia de una política de ordenamiento territorial, la falta de cumplimiento de los acuerdos, la expansión territorial de las actividades extractivas, las vulneraciones de derechos humanos, la apertura del sistema político y las deficiencias de los mecanismos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las actividades económicas.
5. Como consecuencia de los conflictos se ha producido la afectación de los derechos fundamentales a la vida y la integridad —debido a los actos de violencia que se generan en los enfrentamientos entre quienes protestan y las fuerzas de seguridad—, el derecho a la libertad —por las detenciones de las personas que se manifiestan— y los derechos al libre tránsito, a la propiedad y a la tranquilidad pública. Asimismo, se ha generado un escenario de polarización política que dificulta el inicio de procesos de diálogo y negociación; además, se ha producido el retraso de proyectos de inversión pública y privada, lo que a la larga acaba perjudicando la economía del país. Por otro lado, diferentes organizaciones de derechos humanos argumentan que todo ello configura un escenario de “criminalización de la protesta”, en tanto que desde el sector público se señala que los procesos de investigación y a nivel del ámbito judicial responden a infracciones del marco legal.

A. Pilar I: Deber de Proteger del Estado

6. El Estado peruano ha suscrito diversos instrumentos internacionales referidos a los derechos que deben ser garantizados durante un conflicto social: libertad de expresión y de opinión, libertad de reunión, libertad de

asociación, la vida y la integridad personal, entre los que se encuentran: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Convención sobre los derechos del niño, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre la protección de las personas con discapacidad, Convención contra la tortura y otros tratos crueles o penas crueles, inhumanos o degradantes, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer —Convención de Belém Do Pará— y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

7. Asimismo, Perú cumplió con suscribir otro grupo de instrumentos internacionales sobre la respuesta del Estado, el uso de la fuerza y las restricciones legítimas a los derechos involucrados. Por otro lado, el Estado ha participado en otras iniciativas como los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, de las cuales forman parte las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, e impulsó la aprobación de la Resolución de la Organización de Estados Americanos para el abordaje eficaz de la conflictividad social en la inversión para el desarrollo integral.
8. Diferentes órganos de las Naciones Unidas han emitido recomendaciones al Estado peruano en relación con los siguientes temas vinculados a los conflictos sociales: tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas; consulta previa; personas defensoras de derechos humanos y líderes de pueblos indígenas y afroperuanos; uso excesivo y desproporcionado de la fuerza; declaración de estados de emergencia; situación de las mujeres de las zonas rurales en casos de conflicto; evaluaciones sobre efectos de las industrias extractivas; fortalecer las entidades encargadas de la gestión de los conflictos; derechos laborales, y asesoría y requerimiento a las empresas públicas y privadas para que incorporen el respeto de los derechos humanos en sus políticas y procedimientos y que ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos.
9. El marco normativo nacional relacionado con la conflictividad social existente hasta el momento está conformado por disposiciones de carácter constitucional, legal y administrativo que abordan los alcances de los derechos involucrados, los lineamientos gubernamentales para la gestión de los conflictos sociales y las facultades para la declaración de estados de emergencia y los roles de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como entidades vinculadas al ámbito de la seguridad y el orden público.
10. La gestión de los conflictos sociales en el país se encuentra bajo la compe-



tencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. A su vez, en esta entidad, el Viceministerio de Gobernanza Territorial es la autoridad en materia de diálogo y concertación social, contando para ello con la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, como órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales. La Secretaría cuenta con la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento, la Subsecretaría de Gestión de conflictos y la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad.

11. En otros sectores del Poder Ejecutivo también se han creado instancias para la atención de conflictividad social, como la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, la Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales del Ministerio del Ambiente, la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Ministerio del Interior, la Oficina de Diálogo y Gestión Social del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Sin embargo, no existe uniformidad en la intervención gubernamental y el rol articulador de la Presidencia del Consejo de Ministros solo ha funcionado de manera eventual en casos emblemáticos o en el manejo de crisis. En el caso de los conflictos socioambientales también le corresponde un rol importante a el OEFA debido a su tarea de fiscalización ambiental.
12. Del mismo modo, al no existir un procedimiento definido para destinar los recursos necesarios para el cumplimiento de los compromisos sociales asumidos en los procesos de diálogo, cada sector se encarga de gestionar los recursos en sus propios presupuestos institucionales. Ello genera que este tipo de decisiones dependa de las oficinas de presupuesto o la voluntad de las autoridades políticas.
13. Con respecto a los mecanismos de cumplimiento existentes en el ámbito público se encuentran el “Fondo Social” y el Fondo de Adelanto Social, los cuales se ejecutan en base a criterios de priorización. Entre estos últimos destaca la perspectiva del Cierre de Brechas Sociales, que ha sido incorporada en la política general del gobierno para atender la conflictividad social en el país.
14. Por otro lado, entre los mecanismos de diálogo instaurados por el gobierno se constituyeron las denominadas Mesas de Diálogo o Mesas de Desarrollo, las cuales funcionaron en muchos casos como la única instancia que permitió visibilizar los problemas existentes alrededor de los conflictos y fueron el canal para llegar a las entidades encargadas de atenderlos.
15. El Estado no ha implementado políticas específicas dirigidas a promover y facilitar la incorporación de las normas relativas al diálogo y la prevención de conflictos sociales por parte de las empresas. No obstante, sí se ha incorporado disposiciones para la participación socialmente responsable de las empresas en la Política Nacional del Ambiente, la Política Minera y la

Política energética. A nivel político, el gobierno ha planteado en algunos casos condiciones a las empresas para la continuidad de sus operaciones y superar las situaciones de conflicto.

16. El Estado no ha aprobado normas de carácter legal que establezcan la obligatoriedad de implementar la debida diligencia empresarial en materia de conflictividad social, aun cuando existe la predisposición desde el sector empresarial. Solo se ha identificado un documento de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, denominado “El rol de la debida diligencia mejorada en la regulación de la gestión del riesgo social y ambiental de las empresas del sistema financiero”, que establece la evaluación y caracterización de los factores de riesgo asociados a la conflictividad social (riesgo ambiental y social).
17. No se han ubicado dispositivos o iniciativas que otorguen incentivos a los actores empresariales relacionados específicamente con temas de conflictividad social, en los procedimientos de contratación pública. Sólo en el caso del sector extractivo se han establecido dos mecanismos que podrían cumplir un rol similar: el Compromiso Previo de empresas mineras y el Fondo Social.
18. En el ámbito de las empresas de propiedad estatal, se han establecido instrumentos y mecanismos de responsabilidad social empresarial con la finalidad de mejorar la relación de estos actores con las comunidades de sus ámbitos de operaciones. En el caso de Petroperú, se ha aprobado la Política de Gestión Social con el fin de mejorar el buen desempeño de la empresa, para lo cual se han asumido las disposiciones establecidas en los Principios de Ecuador, las Nomas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional, el Pacto Global y la Declaración Universal de Derechos Humanos. También se ha informado que esta empresa ha elaborado un Plan de Debi-da Diligencia, pero este no ha sido hecho público. Cabe agregar que el caso más importante de conflictividad social que involucra a una empresa estatal involucra a Petroperú a raíz de los derrames registrados en el Oleoducto Norperuano.
19. El Estado peruano no ha establecido procesos de selección de empresas que incluyan materias relativas a los conflictos sociales y tampoco cuenta con normas que dispongan la exclusión de los procesos de licitación de empresas por razones de actuación indebida en casos de conflictos sociales. De la misma manera, la normatividad vigente sobre responsabilidad civil o penal de las empresas no incluye disposiciones por infracciones a la normatividad sobre conflictos sociales. Por otro lado, no se han encontrado compromisos entre el Estado peruano y las empresas que incluyan la obligación de respetar las normas relativas a la adecuada gestión de los conflictos sociales.



B. Pilar II: Responsabilidad de Respetar de las empresas

20. Gremios empresariales como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), incluyen en sus instrumentos de gestión temas relativos a la conflictividad social, como el relacionamiento de las empresas con el entorno social, respeto de los derechos humanos, responsabilidad social, protección ambiental, respeto de la diversidad cultural y fomento del diálogo. Por su parte, en los instrumentos de las empresas que fueron revisados en el presente informe se menciona a los compromisos en materias como: fortalecimiento de la relación con las comunidades, minimización del impacto de los conflictos sociales, respeto a la cultura y las costumbres locales, responsabilidad social, sostenibilidad de las operaciones, ejecución de programas de apoyo comunal, realización de evaluaciones de impacto y el establecimiento de mecanismos de reclamos. No obstante, no se han encontrado instrumentos de gestión corporativa dirigidos específicamente a la gestión de los conflictos sociales y los impactos de estos en los derechos de las personas.
21. Los instrumentos de los gremios y los de algunas de las empresas incluidas en el informe declaran que en su elaboración se han considerado instrumentos internacionales de derechos humano que contienen elementos que se vinculan con las materias relativas a la conflictividad social: Declaración universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la OIT, Normas emitidas por el ICMM (Consejo Internacional de Minería y Metales), Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (y su posterior Guía de Debida Diligencia) y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT, entre otras.
22. Las disposiciones de las empresas y las recomendaciones de la Confiep, señalan que estas son aplicables a toda la cadena de valor. Por ejemplo, MMG Las Bambas indica que el Código de Conducta de la empresa establece los estándares de comportamiento que todos los empleados, contratistas y proveedores de MMG deben incorporar a sus prácticas de trabajo. Asimismo, dispone que los contratistas de seguridad privada que trabajan para la empresa deben suscribir el Código Internacional de Conducta para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada. Por su parte Freeport-McMoRan cuenta con un Código de Conducta del Proveedor que establece responsabilidades de los proveedores, señalando la empresa sólo realiza negocios con proveedores que comparten sus valores fundamentales y demuestran un elevado nivel de conducta ética y legal.
23. Las empresas participan en iniciativas que abordan la responsabilidad cor-

porativa en los temas relacionados con la conflictividad social. Como muestra de ello, la Confiep y la SNMPE participan en el proceso de elaboración y la aplicación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos en Perú. Otros espacios en los que participaron actores empresariales son la iniciativa del Centro de Convergencias y Buenas Prácticas Rimay, el Grupo de Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos y Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible.

24. En relación con los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión, estos son suscritos por los funcionarios de los más altos niveles de los gremios y las empresas. Al respecto, la Guía de Confiep señala que esta entidad lidera los esfuerzos para incluir el respeto de los derechos humanos en el ámbito empresarial.
25. De la revisión efectuada, existe información empresarial relativa al proceso de actualización de políticas e instrumentos corporativos, acciones de difusión y capacitación en temas relativos a los conflictos sociales, y evaluaciones de riesgos e impactos en los derechos humanos relacionadas con la conflictividad social.
26. Con respecto a las auditorías independientes que verifiquen los informes en materia de conflictividad social de las empresas, cabe mencionar el Informe de la Misión Independiente de Constatación de los Hechos en el caso Tragadero Grande: Tierra, derechos humanos y normas internacionales en el conflicto entre la familia Chaupe y Minera Yanacocha, encargado por la empresa Newmont Mining Corporation a la organización sin fines de lucro Resolve. En atención a dicho informe la empresa estableció áreas de mejora en las prácticas de debida diligencia, evaluaciones de riesgo, procedimientos para la atención de conflictos y procesos de quejas y reclamaciones.

C. Pilar III: Acceso a Mecanismos de Reparación

27. No se ha identificado normas estatales específicas referidas a la responsabilidad de las empresas por incumplimientos relativos a conflictos sociales, ni tampoco disposiciones que limiten el acceso a la financiación estatal por esta razón. Sin embargo, un aspecto vinculado a esta materia es el Régimen de responsabilidad por el daño ambiental, establecido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual es aplicado a las actividades que desarrollan las empresas. En el ámbito penal se tiene la Ley N° 29263, que modifica el Título XIII del Código Penal referido a los delitos ambientales.
28. No se ha previsto mecanismos específicos cautelares o garantías de no repetición para los casos de conflictividad social. No obstante, cabe mencionar que la Ley N° 28611 fija las medidas cautelares en relación con el daño ambiental, mientras que en el ámbito penal se fija un régimen cautelar para



los casos de delitos ambientales.

29. A nivel jurisdiccional, el Poder Judicial tiene competencia para resolver las denuncias derivadas del incumplimiento de las normas legales, entre las que se encuentran las relacionadas a los conflictos sociales. En este caso, se sigue el procedimiento regular. Por otro lado, no se ha encontrado información sobre actividades de capacitación a magistrados sobre la actuación de las empresas en los casos de conflicto social.
30. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos señala que existen demoras en las investigaciones sobre los casos de agentes estatales que han provocado las muertes de personas durante los conflictos sociales, y tampoco se incorpora como investigados a los mandos policiales responsables. Del mismo modo, se cuestiona las decisiones administrativas del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que disponen el juzgamiento de las personas procesadas a raíz de los conflictos sociales en lugares ajenos a sus domicilios, lo que vulnera su derecho a la defensa y al debido proceso.
31. El Punto Nacional de contacto de la OCDE en Perú es la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), que ha elaborado cuatro informes de evaluación final de reclamos planteados contra empresas por incumplimiento de las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales. En todos los casos Proinversión ha indicado que estos “no merecen mayor consideración” y no dispone ninguna medida respecto de las quejas presentadas.
32. La Defensoría del Pueblo ha tenido un rol relevante en el seguimiento, análisis y gestión de los conflictos sociales en el país. La Defensoría del Pueblo participa en procesos de diálogo, elabora informes y realiza un seguimiento a los conflictos sociales. Asimismo, esta institución ha participado en una iniciativa conjunta con sus pares de la región y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para la elaboración de las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales. Estos lineamientos podrían ser utilizados por otros actores no estatales para ampliar las fuentes de información sobre la conflictividad social y coadyuvar a garantizar el respeto de los derechos humanos.
33. En el caso de las empresas, no se han identificado procesos y mecanismos específicos de reparación en los casos relacionados con los conflictos sociales. Sin embargo, la Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos de Confiep señala procedimientos generales que pueden ser implementados por estos actores.

Referencias

- Acnudh *et al.* (2016). Directrices para la observación de manifestaciones y protestas sociales. Disponible en <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/relatorios/directrices-para-la-observacion-de-manifestaciones-y-protestas-sociales>
- Andina. (2021). Petroperú denuncia toma de estación del Oleoducto Norperuano y secuestro de trabajadores. *Andina*, 13 de marzo. Disponible en <https://andina.pe/agencia/noticia-petroperu-denuncia-toma-estacion-del-oleoducto-norperuano-y-secuestro-trabajadores-837287.aspx>
- Antamina. (2018). *Cobre peruano de clase mundial. Reporte de Sostenibilidad 2018*. Lima: Antamina. Disponible en <https://www.antamina.com/wp-content/uploads/2019/09/reportesostenibilidad-antamina-2018.pdf>
- Arce, M. (2010). Algunos apuntes sobre los movimientos y las protestas sociales en el Perú. En C. Meléndez & A. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 273-294). Lima: PUCP.
- Banco Central de Reserva. (2018). Reporte de inflación: panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2020. Lima: BCR. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2018/diciembre/reportesostenibilidad-antamina-2018.pdf>
- Barraza, F. (2019a). *Primer estudio de transparencia regional EITI Loreto*. Loreto: Minem, EITI & Banco Mundial. Disponible en <http://eitiperu.minem.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Primer-Estudio-de-Transparencia-Regional-EITI-Loreto.pdf>
- Barraza, F. (2019b). *Cuarto estudio de transparencia regional EITI Piura*. Piura: Minem, EITI & Banco Mundial. Disponible en <http://eitiperu.minem.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Cuarto-ETR-EITI-Piura.pdf>
- Betetta, M. (2017). Los millones perdonados a las petroleras. *Convoca*, 27 de octubre. Disponible en <https://convoca.pe/investigacion/los-millones-perdonados-las-petroleras>
- Buenaventura. (2017). *Código de ética y buena conducta*. Lima: Buenaventura. Disponible en https://www.buenaventura.com/assets/descargas/codigo_



de_etica/Codigo_de_Etica_y_Buena_Conducta.pdf

Calderón, F. (Coord.). (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD & UNIR. Disponible en https://issuu.com/unirbolivia/docs/libro_completo_los_conflictos_sociales_en_america_

Caravedo, J. (2021). La gestión de información y la alerta temprana. *Willaq-niki*, 1, 21. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1848888/WILLAQNIKI_enero-febrero_2021.pdf.pdf

Castellares, R. & Fouché, M. (2017). Determinantes de los conflictos sociales en zonas de producción minera. Lima: BCR. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2017/documento-de-trabajo-05-2017.pdf>

Cerro Verde. (2018). *Reporte de Sostenibilidad Corporativa. (10180)*. Lima: Cerro Verde. Disponible en <https://www.bvl.com.pe/hhii/CM0006/20190225225401/REPORTE32DE32SOSTENIBILIDAD322018.PDF>

Chirinos, R. (2015). Conflicto social e inversión minera en el Perú. *Moneda*, 162, 38-44. Disponible en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-162/moneda-162-09.pdf>

CNDDHH *et al.* (s.d.). Conflictos sociales y vulneraciones de derechos humanos en el Perú. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2013/09/Conflictos-sociales-y-vulneracion-de-derechos.pdf>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2019). La CNDDHH frente a la actuación del Estado por las protestas de las comunidades de Las Bambas. Pronunciamiento. Lima: CNDDHH. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/2019/03/la-cnddhh-frente-a-la-actuacion-del-estado-por-las-protestas-de-las-comunidades-en-las-bambas/>

----- (2017). *Informe Anual 2015-2016*. Lima: CNDDHH. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/2017/04/informe-anual-2015-2016/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Pandemia y derechos humanos. Resolución 1/2020. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

- (2019). Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relator Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19.
- (2015). Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, doc. 49/15.
- (2005). *Informe anual 2005*, citado por Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2010).
- Confiep. (2020). SNMPE: El Estado debe liderar búsqueda de consensos para alentar proyectos de inversión en el Perú. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/noticias/snmpe-el-estado-debe-liderar-busqueda-de-consensos-para-alentar-proyectos-de-inversion-en-el-peru/>
- (2019a). Agenda País Versión 1.0. Lima: Confiep. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Agenda-Pa%C3%ADs-CONFIEP.pdf>
- (2019b). *Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos*. Lima: Confiep. Disponible en <https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2019/12/Gui%C3%A1-para-el-sector-empresarial-peruano-sobre-empresas-y-derechos-humanos.pdf>
- Convoca. (2016). OEFA reconoce impacto nocivo de la Ley del 'Paquetazo Ambiental'. *Convoca*, 9 de noviembre. Disponible en <https://convoca.pe/agenda-propia/oeфа-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>
- Coser, L. (1961). *Las funciones sociales del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Reporte de Conflictos Sociales*, 205. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-205-marzo-2021.pdf>
- (2020a). *Reporte de Conflictos Sociales*, 202. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-202-diciembre-2020.pdf>
- (2020b). *Participación de las mujeres en procesos de diálogo para resol-*



ver conflictos sociales. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Defensorial-185_Participaci%C3%B3n-mujeres-en-procesos-de-di%C3%A1logo-para-resolver-conflictos.pdf

----- (2020c). *Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el Covid-19*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-026-2020-DP-Prevenci%C3%B3n-y-Gesti%C3%B3n-de-conflictos-APCSG.pdf>

----- (2019a). *Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo.

----- (2019b). *Reporte de Conflictos Sociales*, 179. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-179-Enero-2019.pdf>

----- (2019c). *Reporte de Conflictos Sociales*, 190. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/ConflictosSociales-N%C2%B0-190-diciembre-2019.pdf>

----- (2017). *El valor del diálogo*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/El-valor-del-dialogo.pdf>

----- (2012). *Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-156.pdf>

----- (2007). *Los conflictos sociales por las actividades extractivas en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/inf_extraordinario_04_07.pdf

Derechos Humanos Sin Fronteras. (2019). *Una decisión inconstitucional: exdirigentes espinarenses seguirán afrontando proceso judicial en Ica*. Disponible en <https://derechosinfronteras.pe/una-decision-inconstitucional-ex-dirigentes-espinarenses-seguiran-afrontando-proceso-judicial-en-ica/>

Fernández, J. P. (2019). *Nueva Ley General de Minería: “Los conflictos sociales no se solucionan cambiando la norma”*. *Energiminas*, 8 de agosto. Disponi-



ble en <https://www.energiminas.com/nueva-ley-general-de-mineria-los-conflictos-sociales-no-se-solucionan-cambiando-la-norma/>

Florez, J. M. (2019). Presentación. *Willaqniki*, 12, 3. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/477095/W_DICIEMBRE.pdf

Fonafe. (2018). *Memoria anual*. Lima: Fonafe. Disponible en <https://www.fonafe.gob.pe/centrocorporativo/memoriaanual>

Fonafe. (2013). *Código de Buen Gobierno Corporativo para las empresas bajo el ámbito de Fonafe*. Lima: Fonafe. Disponible en https://www.fonafe.gob.pe/pw_content/documentosgestion/Aprobacion/13/Doc/1%20Codigo%20bgc.pdf

Freeport-McMoRan. (2018). *Código de conducta del proveedor*. Disponible en https://www.atlantic-copper.es/phocadownload/Políticas/Supplier_Code_Spanish_Feb18.pdf

----- (2017). Principios de conducta empresarial: la fuerza de los valores. Disponible en https://www.atlantic-copper.es/phocadownload/documentos_interes/PBC_Principios%20de%20Conducta%20Empresarial.pdf

Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz,

Gamarra, R. (2010). Libertad de expresión y criminalización de la protesta social. En E. Bertoni (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina* (pp. 183-208). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Disponible en https://www.palermo.edu/cele/pdf/LIBRO_BERTONI_COMPLETO.pdf

Gargarella, R. (s.d). Un diálogo sobre la ley y la protesta social. *Jurídicas*, 2(1). Manizales: Universidad de Caldas (citado por Rodríguez & Arciniegas, 2012, p. 32).

Gestión. (2019). Conflictos sociales: PCM admite que incumple compromisos con comunidades. *Gestión*, 12 de septiembre. Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/pcm-sobre-conflictos-sociales-estamos-incumpliendo-los-compromisos-noticia/>

----- (2014). MEM: Si antimineros son presidentes regionales deberán plan-



tear alternativas de desarrollo. *Gestión*, 19 de septiembre. Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/mem-antimineros-son-presidentes-regionales-deberan-plantear-alternativas-desarrollo-72979-noticia/>

Grufides. (2016). Informe ignoró pruebas presentadas ante la CIDH sobre violaciones a los derechos humanos de familia Chaupe Acuña. *Grufides*, 30 de septiembre. Disponible en <https://grufides.org/blog/informe-ignor-pruebas-presentadas-ante-la-cidh-sobre-violaciones-los-derechos-humanos-de>

Huacasi, W. (2019). Van 299 fallecidos por los conflictos sociales en los últimos cuatro gobiernos. *La República*, 19 de agosto. Disponible en <https://larepublica.pe/politica/2019/08/19/conflictos-sociales-van-299-fallecidos-en-los-ultimos-cuatro-gobiernos-toledo-alan-gacia-humala-ppk/>

Humala, O. (2012). Pronunciamiento del Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, sobre el proyecto minero Conga. *El Comercio*, 20 de abril. Disponible en <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/lea-aqui-mensaje-presidente-humala-sobre-proyecto-conga-noticia-1404279>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017*. Lima: INEI. Disponible en https://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf

Ipenza, C. (2019). Los fallidos intentos de las mineras para debilitar la fiscalización ambiental. *Ojo Público*, 9 de septiembre. Disponible en <https://ojo-publico.com/1358/los-intentos-fallidos-de-las-mineras-para-debilitar-la-fiscalizacion-ambiental>

Izquierdo, P. (2018). La criminalización de la protesta social como forma de restricción de la libertad de expresión en el sistema constitucional y penal peruano. Huaraz, Áncash: Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo. Disponible en http://repositorio.unasam.edu.pe/bitstream/handle/UNASAM/2759/T033_33344720_M.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Justicia TV. (2020). Corte Suprema confirma absolución de nativos acusados por Baguazo. *Justicia TV*, 2 de febrero. Disponible en <https://justiciatv.pj.gob.pe/corte-suprema-confirma-absolucion-de-nativos-acusados-por-caso-baguazo/>

Lampadia. (2019). Estructura de las fuerzas anti-mineras. *Lampadia*, 18 de

agosto. Disponible en <https://www.lampadia.com/analisis/mineria/estructura-de-las-fuerzas-anti-mineras/>

López-Hurtado, C. (2016). Los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: reflexiones críticas sobre su puesta en práctica y perspectivas. *Homa Publica-Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*, 1(1), 1-15.

Luque, R. (2013). El monitoreo de conflictos. *El Comercio*, 24 de abril. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/blog/el-monitoreo-de-conflictos-diferencias-entre-los-reportes-de-la-defensoria-y-de-la-pcm-2/>

Mendoça, S. (2016). Estrategias conflictivas de los anti-mineros. *Lampadia*, 10 de octubre. Disponible en <https://lampadia.com/analisis/mineria/estrategias-conflictivas-de-los-anti-mineros/>

MMG Las Bambas. (2018). *Informe de sostenibilidad 2018*. Lima: MMG Las Bambas. Disponible en http://www.lasbambas.com/informe-de-sostenibilidad-2018/assets/pdf/informe_sostenibilidad_las_bambas_2018.pdf

Ministerio de Energía y Minas. (2020). *Boletín Estadístico Minero según ESTAMIN*, 4.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). El MINJUSDH presenta avances de compromisos en mesa de Las Bambas. Nota de prensa. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/79329-el-minjurdh-presenta-avances-de-compromisos-en-mesa-de-las-bambas>

Misión Independiente de Constatación de los Hechos. (2016). *Tragadero Grande: Tierra, derechos humanos y normas internacionales en el conflicto entre la familia Chaupe y Minera Yanacocha*. Disponible en <https://www.resolve.ngo/docs/yiffm-reporte-esp-final.pdf>

Monge, C. *et al.* (2008). Recursos naturales y conflictos sociales en el Perú del siglo XXI. En M. Pradel (Coord.), *Perú hoy: territorio y naturaleza. Desarrollo en armonía* (pp. 115-141). Lima: Desco. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/peru/desco/peruhoy14.pdf>

Newmont. (2016). *Respuesta de Newmont Mining Corporation al Informe de la Misión Independiente de Constatación de [los] Hechos. Tierras, derechos humanos y normas internacionales en el conflicto entre la familia Chaupe y Minera Yanacocha*. Lima: Yanacocha. Disponible en <http://www.yanacocha.com/>



wp-content/uploads/2016/10/Newmont-Mining-Corporation-IFFM-Response-18-October-2016-SPANISH.pdf

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos & Instituto Nacional de Derechos Humanos (2014). *Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales*. Santiago de Chile: Acnudh & INDH. Disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/805/protesta-social.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2020). Informe sobre la Misión a Perú. 17-22 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Countries/PE/Informe-Mission-Peru_SP.pdf

----- (2017). Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú. Disponible en <https://acnudh.org/informe-delgrupo-de-trabajo-sobre-derechos-humanos-y-empresas-mision-al-peru/>

----- (2016). Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf>

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Willaqniki*, 5. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/187015/WILLAQNKI_05.pdf

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2020a). El abc de la fiscalización ambiental. Lima: OEFA.

----- (2020b). *Oefa en cifras. IV Trimestre 2020. Reporte estadístico*. Lima: OEFA. Disponible en http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=38337

----- (2016). *Fiscalización ambiental: construyendo confianza y facilitando la inversión*. Lima: OEFA.

Organización de las Naciones Unidas. (2011). Principios rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Ginebra & Nueva York: ONU & Acnudh. Disponible en https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

- Ormachea, I. (2014). Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales. En I. Ormachea *et al.* (eds), *Minería, conflicto social y diálogo* (pp. 83-122). Lima: Prodiálogo, Norwegian Centre for Human Rights & Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Disponible en <https://www.prodialogo.org.pe/sites/default/files/material/files/mcsyd.pdf>
- Panfichi, A. & Coronel, O. (2010). Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica. En R. Boelens, L. Cremers & M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica. Acumulación, conflicto y acción social* (pp. 393-422). Lima: IEP & PUCP.
- Peñaranda, C. (2019). Informe de evaluación final. Instancia específica respecto a las operaciones de Doe Run Perú S.R.L. y The Renco Group Inc. Lima: Proinversión-PNC. Disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Informe-evaluacio-Doe-Run-y-The-Renco-Group.pdf
- Peñaranda, C. (2017). Informe de Evaluación Final Instancia Específica CUT-SITINTEL-PLADES / Grupo Telefónica del Perú. Lima: Proinversión. Disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20Final%20Caso%20CUT,%20SITINTEL,%20PLADES%20con%20TELEFONICA.pdf
- (s.d.). Nota en relación al Informe de Evaluación Inicial (IEI) emitido sobre la Instancia Especifica remitida en relación a las actividades de una empresa multinacional de los Estados Unidos de América y empresas peruanas. Disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Nota-sobre-%20empresa-multinacional-EEUU-hotel.pdf
- Petroperú. (2018). *Memoria de Sostenibilidad 2018*. Lima: Petroperú. Disponible en <https://www.petroperu.com.pe/socio-ambiental/wp-content/uploads/2019/12/memoria-de-sostenibilidad-2018.pdf>
- PlusPetrol. (s.d.). *Código de conducta*. Lima: PlusPetrol. Disponible en <https://www.ethicsline.pluspetrol.net/Codigo%20de%20conducta%20ESP.pdf>. Hay versión en inglés fechada el 2018.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). PCM trabaja en el fortalecimiento de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo para consolidar una estrategia de mediación. Revisado en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/76669-pcm-trabaja-en-el-fortalecimiento-de-la-secretaria-de-gestion-social-y-dialogo-para-consolidar-una-estrategia-de-mediacion>



- . (2019a). Gobierno apuesta por un nuevo enfoque de diálogo para el desarrollo territorial. Nota de prensa. Lima: Oficina de Prensa e Imagen Institucional de la PCM. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/51807-gobierno-apuesta-por-un-nuevo-enfoque-de-dialogo-para-el-desarrollo-territorial>
- . (2019b). *Willaqniki*, 1-12. Disponible en <http://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/12-reporte-willaqniki>
- . (2019c). Ejecutivo instaló la mesa de justicia y derechos humanos para la provincia de Cotabambas. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/2019/04/ejecutivo-instalo-la-mesa-de-justicia-y-derechos-humanos-para-la-provincia-de-cotabambas/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: PNUD. Disponible en <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>
- Proinversión. (2018). National Contact Point Reporting Questionnaire. Lima: Proinversión. Disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Perus-NCP-Annual-Reporting-Questionnaire-2018.pdf
- . (s.d.). Informe de evaluación inicial. Lima: Proinversión. Disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Informe-evaluacion-Empresa-multinacional-EEUU-hotel-220.pdf
- Publimetro. (2019). Las Bambas: existen 149 querellas contra comuneros promovidas por el Estado y la minera. *Publimetro*, 7 de mayo. Disponible en <https://publimetro.pe/actualidad/nacional/bambas-existen-149-querellas-comuneros-promovidas-y-minera-nndc-109486-noticia/>
- Quinde, B. (2020). Antapaccay pide el cese a la violencia para que el diálogo se retome con normalidad. *Rumbo Minero Internacional American Mining*, 23 de julio. Disponible en <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/antapaccay-pide-el-cese-a-la-violencia-para-que-el-dialogo-se-retome-con-normalidad/>
- Quiñones, F. (2019). *Tercer estudio de transparencia regional EITI Arequipa*. Arequipa: Minem, EITI & Banco Mundial. Disponible en <http://eitiperu.minem.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Tercer-ETR-EITI-Arequipa.pdf>

- RPP Noticias. (2020). Cusco: manifestantes queman dos vehículos que operaban para la minera Las Bambas. *RPP Noticias*, 21 de julio. Disponible en <https://rpp.pe/peru/cusco/cusco-las-bambas-manifestantes-queman-dos-vehiculos-que-operaban-para-la-minera-noticia-1281544>
- Red Muqui (2018). *Agenda Muqui 2018-2021*. Lima: Red Muqui. Disponible en <https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Agenda-Muqui-2018-2021.pdf>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2010). Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html
- Ríos, A. (2016). Informe de evaluación final. Caso Perubar. Lima: Proinversión PNC. Disponible en https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20final%20Caso%20Glencore-PERUBAR%20PNC-%20Peru%2016%20mayo%202016.pdf
- Rodríguez, M. & Arciniegas, J. (2012). *La criminalización de la protesta social como expresión del derecho penal del enemigo materializada en el Estatuto de Seguridad Ciudadana, Ley 1453 del año 2011 en Colombia*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Disponible en <https://aprenderly.com/doc/3172061/la-criminalizaci%C3%B3n-de-la-protesta-social-como-expresi%C3%B3n-d>
- Ruiz, J. *et al.* (2019). ¿En qué va el litigio constitucional contra la criminalización de la protesta? *Kunko*, 18 de junio. Disponible en <https://idl.org.pe/en-que-va-el-litigio-constitucional-contra-la-criminalizacion-de-la-protesta/>
- Saldaña, J. & Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP*, 79, 311-352. Disponible en <https://doi.org/10.18800/derecho-pucp.201702.013>
- Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). Recuento de la conflictividad social. *Willaqniki*, 1, 20-35. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1848888/WILLAQNIKI_enero-febrero_2021.pdf
- (2020). *Willaqniki*, 3. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/651809/Willaqniki_No.3_Marzo_2020.pdf



- (2019). Actividades por el desarrollo sostenible en democracia y consenso. *Willaqniki*, 2, 30-33. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/299487/Willaqniki_FEB2019.pdf
- (2018). *ABC de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo*. Lima: PCM. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/ABC-de-la-SGSD.pdf>
- (2013-2021). *Willaqniki*. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/12-reportewillaqniki>
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía-SNMPE. (2002). *Código de conducta*. Lima: SNMPE. Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/quienes-somos/codigo-de-conducta.html>
- (2019a). *Memoria institucional 2019*. Lima: SNMPE. Disponible en https://issuu.com/sociedadadmineroenergetica/docs/memoria_2019
- (2019b). SNMPE: empresas petroleras apoyan iniciativa del gobierno para cierre de brechas sociales en Loreto. Nota de prensa. Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/5792-snmpe-empresas-petroleras-apoyan-iniciativa-del-gobierno-para-cierre-de-brechas-sociales-en-loreto.html>
- (2018). *El canon, sobrecanon y las regalías en el Perú (2008-2017)*. Lima: SNMPE. Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/el-canon-sobrecanon-y-las-regalias-en-el-peru-2008-2017.html>
- (2016). [Universidad del Pacífico]: Se requiere mayor presencia del Estado para evitar [que] los conflictos sociales afecten el desarrollo de la minería. Nota de prensa. Lima: SNMPE. Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/component/content/article/29-prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/3917-up-se-requiere-mayor-presencia-del-estado-para-evitar-los-conflictos-sociales-afecten-el-desarrollo-de-la-mineria.html>
- (2013a). *Guía para implementar un proceso de atención de quejas y reclamos sociales*. Lima: SNMPE. Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/guia-para-implementar-un-proceso-de-atencion-a-quejas-y-reclamos-sociales.html>
- (2013b). *El código de conducta de la SNMPE en el contexto internacio-*

nal. Lima: SNMPE. Disponible en <https://www.snmpe.org.pe/quienes-somos/codigo-de-conducta/codigo-de-conducta-de-la-snmpe-y-contexto-internacional.html>

Southern Copper. (s.d.). *Código de conducta y ética corporativa*. Lima: Southern Copper. Disponible en <http://www.southernperu.com/ESP/acerca/Documentos%20PDF/CodigoEtica.pdf>

Superintendencia de Banca y Seguros. (2015). El rol de la debida diligencia mejorada en la regulación de la gestión del riesgo social y ambiental de las empresas del sistema financiero. Documento SBS N° 01-2015. Lima: SBS. Disponible en https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub_otros/20150521_DocumentoRSA.pdf

Valle Riestra, E. & Castro, A. (2015). Los S/ 30'000,000.00 que no cobró el gobierno en multas mineras. *Convoca*, 2 de agosto. Disponible en <https://convoca.pe/investigacion/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>



Anexo único

Cuadro A.1. Lista de actores entrevistados

| Tipo de actor | Institución | Persona/s entrevistada/s | Fecha |
|-----------------------|--|--|------------|
| Organización indígena | AIDSESEP | Lizardo Cauper | 21/01/2020 |
| Organización indígena | Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas Amazónicas del Perú (Onamiap) | Melania Canales | 24/01/2020 |
| ONG | Red Muqui | Javier Jahncke, Jaime Borda y Beatriz Cortez | 29/01/2020 |
| ONG | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) | Jorge Bracamonte Allain | 04/02/2020 |
| Grupo empresarial | Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) | Patricia Teullet, Viveca Amorós y Luis Marchese | 04/03/2020 |
| Grupo empresarial | Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) | Enrique Ferrand y otros representantes | 23/01/2020 |
| Estado | Viceministerio de Gobernanza Territorial | Raúl Molina Martínez y María del Pilar Ego-Aguirre | 13/01/2020 |
| Estado | Viceministerio de Interculturalidad | Ángela Acevedo Huertas y Gustavo Zambrano Chávez | 21/01/2020 |
| Estado | Defensoría del Pueblo | Alicia Abanto Cabanillas | 18/02/2020 |
| Empresa estatal | PetroPerú | Beatriz Alva Hart y Sonia Puntriano | 03/03/2020 |

Fuente: Elaboración propia.



**Plan Nacional de Acción sobre
Empresas y Derechos Humanos**
2021-2025



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



BICENTENARIO
PERÚ 2021

CON EL APOYO DE:

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG