



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**  
**Facultad de Derecho y Ciencia Política**  
**Escuela Profesional de Ciencia Política**

**La conflictividad social en la modernización portuaria:  
Estudio sobre el caso Terminal Portuario General San  
Martín, Ica (2018-2020)**

**TESIS**

Para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política

**AUTOR**

Marcia Antuanette LEÓN EULOGIO

**ASESOR**

Mg. Martín Demetrio NAVARRO GONZALES

Lima, Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

León, M. (2024). *La conflictividad social en la modernización portuaria: Estudio sobre el caso Terminal Portuario General San Martín, Ica (2018-2020)*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

## Metadatos complementarios

| Datos de autor 1                 |                                                                                           |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombres y apellidos              | Marcia Antuanette León Eulogio                                                            |
| Tipo de documento de identidad   | DNI                                                                                       |
| Número de documento de identidad | 74308344                                                                                  |
| URL de ORCID                     | <a href="https://orcid.org/0000-0002-6234-6643">https://orcid.org/0000-0002-6234-6643</a> |
| Datos de asesor                  |                                                                                           |
| Nombres y apellidos              | Martín Demetrio Navarro Gonzales                                                          |
| Tipo de documento de identidad   | DNI                                                                                       |
| Número de documento de identidad | 10585384                                                                                  |
| URL de ORCID                     | <a href="https://orcid.org/0000-0002-8324-8559">https://orcid.org/0000-0002-8324-8559</a> |
| Datos del jurado                 |                                                                                           |
| Presidente del jurado            |                                                                                           |
| Nombres y apellidos              | Carlos Ramos Montes                                                                       |
| Tipo de documento                | DNI                                                                                       |
| Número de documento de identidad | 41533805                                                                                  |
| Miembro del jurado 1             |                                                                                           |
| Nombres y apellidos              | Jorge Antonio Jáuregui Mendieta                                                           |
| Tipo de documento                | DNI                                                                                       |
| Número de documento de identidad | 18135767                                                                                  |
| Miembro del jurado 2             |                                                                                           |
| Nombres y apellidos              | Leonidas Ramos Montes                                                                     |
| Tipo de documento                | DNI                                                                                       |
| Número de documento de identidad | 44385069                                                                                  |
| Datos de investigación           |                                                                                           |

|                                                        |                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Línea de investigación                                 | E.4.3.4. Comunidades, conflictos y medio ambiente                                                   |
| Grupo de investigación                                 | No aplica                                                                                           |
| Agencia de financiamiento                              | Sin financiamiento                                                                                  |
| Ubicación geográfica de la investigación               | Universidad Nacional Mayor de San Marcos<br>Latitud: -11.77453<br>Longitud: -76.98543               |
| Año o rango de años en que se realizó la investigación | Abril 2020- Agosto 2024                                                                             |
| URL de disciplinas OCDE                                | <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01</a> |



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO  
DEL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADA EN CIENCIA  
POLÍTICA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

008

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Mg. LEONIDAS RAMOS MONTES
- 2.- Mg. JORGE ANTONIO JÁUREGUI MENDIETA
- 3.- Mg. CARLOS RAMOS MONTES
- 4.- Mg. MARTÍN DEMETRIO NAVARRO GONZALES (ASESOR)

La bachiller postulante al Título Profesional de Licenciada, doña:

**MARCIA ANTUANETTE LEÓN EULOGIO**

Procedió la sustentación de su Tesis titulado:

**LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LA MODERNIZACIÓN PORTUARIA: ESTUDIO SOBRE EL CASO  
TERMINAL PORTUARIO GENERAL SAN MARTÍN, ICA (2018-2020)**

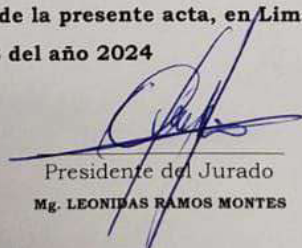
Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la  
candidata:

*Aprobada por unanimidad con la nota 15 (Quince)*

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTIUN

Días del mes de NOVIEMBRE del año 2024

  
Mg. JORGE ANTONIO JÁUREGUI MENDIETA

  
Presidente del Jurado  
Mg. LEONIDAS RAMOS MONTES

  
Mg. CARLOS RAMOS MONTES

  
Mg. MARTÍN DEMETRIO NAVARRO GONZALES  
(ASESOR)



# UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú. Decana de América

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

CSEPCP N°012-2024

## CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo Martín Demetrio Navarro Gonzales en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 000073-2023-EPCP-FDCP/UNMSM de la tesis, cuyo título es: La conflictividad social en la modernización portuaria: Estudio sobre el caso Terminal Portuario General San Martín, Ica (2018-2020), presentado por el bachiller Marcia Antuanette León Eulogio para optar el título de Licenciado en Ciencia Política.

### CERTIFICO:

Que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 19% de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

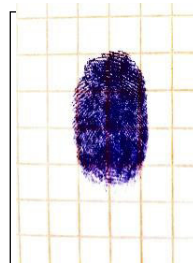
Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado/ título/ especialidad correspondiente.

Firma del Asesor

DNI: 10585384

Nombres y apellidos del asesor: Martín Demetrio Navarro Gonzales

Fecha: Ciudad Universitaria 07 de noviembre del 2024



## Tabla de contenido

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Siglas y acrónimos .....                                                       | 7  |
| Resumen .....                                                                  | 9  |
| Abstract .....                                                                 | 9  |
| Introducción .....                                                             | 11 |
| CAPÍTULO 1: Aspectos generales del estudio .....                               | 13 |
| 1.1. Descripción del estudio .....                                             | 13 |
| 1.1.1. Problema planteado .....                                                | 13 |
| 1.2. Espacio-tiempo .....                                                      | 17 |
| 1.2.1. En el espacio .....                                                     | 17 |
| 1.2.2. En el tiempo .....                                                      | 17 |
| 1.3. Antecedentes del estudio .....                                            | 17 |
| 1.3.1. Estudios sobre modernización portuaria .....                            | 17 |
| 1.3.2. Estudios sobre capacidades estatales en conflictividad social ....      | 19 |
| 1.3.3. Estudios sobre conflictividad social .....                              | 22 |
| 1.3.4. Estudios sobre participación ciudadana en estudios de impacto ambiental | 24 |
| 1.3.5. Síntesis .....                                                          | 26 |
| 1.4. Justificación del estudio .....                                           | 27 |
| 1.4.1. Justificación teórica .....                                             | 27 |

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 1.4.2. Justificación práctica.....                        | 27 |
| 1.5. Marco Teórico .....                                  | 28 |
| 1.5.1. Conflictividad y movimientos sociales .....        | 28 |
| 1.5.2. Participación ciudadana .....                      | 37 |
| 1.5.3. Capacidad estatal .....                            | 44 |
| 1.6. Tipología de la investigación .....                  | 51 |
| 1.6.1. Enfoque de investigación .....                     | 51 |
| 1.6.2. Tipo o alcance de la investigación .....           | 52 |
| 1.6.3. Importancia de la investigación .....              | 52 |
| 1.7. Estructura básica de la investigación .....          | 52 |
| 1.7.1. Problemática.....                                  | 52 |
| 1.7.2. Objetivos del Estudio .....                        | 53 |
| 1.7.3. Hipótesis.....                                     | 54 |
| 1.8. Metodología .....                                    | 55 |
| 1.8.1. Diseño de investigación .....                      | 55 |
| 1.8.2. Espacio de aplicación o tamaño de la muestra ..... | 56 |
| 1.8.3. Modus Operandi .....                               | 59 |
| 1.8.4. Instrumentación .....                              | 59 |
| CAPÍTULO 2: Desarrollo del conflicto .....                | 60 |
| 2.1. Antecedentes .....                                   | 60 |

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1.1. Primera etapa: La concesión del proyecto (2008-2014) .....                                                                   | 61  |
| 2.1.2. Segunda etapa: El proceso de certificación ambiental (2015- 2016)<br>.....                                                   | 62  |
| 2.1.3. Análisis del conflicto preexistente (2015-2016) .....                                                                        | 64  |
| 2.2. El conflicto durante la MEIA-D (2018-2020).....                                                                                | 70  |
| CAPÍTULO 3: Capacidad estatal.....                                                                                                  | 80  |
| 3.1. Acciones estatales durante el conflicto (2018-2020).....                                                                       | 80  |
| 3.1.1. Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo<br>de Ministros (SGSD-PCM).....                         | 84  |
| 3.1.2. Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del<br>Ministerio del Interior (DPGCS-Mininter).....                | 89  |
| 3.1.3. Oficina de Diálogo y Gestión Social del Ministerio de Transportes y<br>Comunicaciones (ODGS-MTC).....                        | 91  |
| 3.1.4. Dirección General de Programa y Proyectos de Transportes del<br>Ministerio de Transportes y Comunicaciones (DGPPT-MTC) ..... | 95  |
| 3.1.5. Dirección de Evaluación Ambiental (DEA- MTC).....                                                                            | 96  |
| 3.1.6. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad<br>de la Defensoría del Pueblo.....                      | 98  |
| 3.2. Percepción de la actuación estatal durante el conflicto (2018-2020) .                                                          | 101 |
| 3.3. Análisis de la capacidad estatal en la prevención y gestión de la<br>conflictividad social.....                                | 102 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 4: Participación ciudadana .....                                           | 112 |
| 4.1. La participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental<br>..... | 112 |
| 4.2. El proceso de participación ciudadana durante la MEIA- D (2017-2020)<br>.....  | 119 |
| 4.3. Análisis del proceso de participación ciudadana durante la MEIA-D              | 124 |
| Conclusiones .....                                                                  | 129 |
| Bibliografía.....                                                                   | 135 |
| Anexos.....                                                                         | 147 |
| Anexo N° 01: Matriz de consistencia .....                                           | 147 |
| Anexo N° 02: Instrumento .....                                                      | 150 |
| Anexo N° 03: Transcripción de entrevistas .....                                     | 152 |

### **Dedicatoria**

A mis padres, por siempre enseñarme que el esfuerzo, la constancia y la disciplina no caben en una publicación de LinkedIn.

## Siglas y acrónimos

|                 |                                                                                                         |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADESOSPA        | Asociación Colectivo Organizado para el desarrollo Sostenible del Distrito de Paracas                   |
| AFPADES         | Asociación Frente de Defensa por el Desarrollo Sostenible Ecológico y Social Paracas                    |
| APN             | Autoridad Portuaria Nacional                                                                            |
| ASAVIPP         | Asociación de Agencias de Viajes de Paracas                                                             |
| ASOPARACAS      | Asociación de Propietarios de Paracas                                                                   |
| CADE Ejecutivos | Conferencia Anual de Ejecutivos                                                                         |
| CMVAP           | Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa                                                |
| Copresgescon    | Comités de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales                                                  |
| DEA             | Dirección de Estudios Ambientales                                                                       |
| DEA- MTC        | Dirección de Evaluación Ambiental del Ministerio de Transportes y Comunicaciones                        |
| DGASA           | Dirección General de Asuntos Socioambientales                                                           |
| DGOP            | Dirección General de Orden Público                                                                      |
| DGPPT-MTC       | Dirección General de Programa y Proyectos de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| DIA             | Declaración de Impacto Ambiental                                                                        |
| DPGCS-Mininter  | Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales                                                |
| EIA-d           | Estudio de Impacto Ambiental detallado                                                                  |
| EIA-sd          | Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado                                                              |
| MEF             | Ministerio de Economía y Finanzas                                                                       |
| MEIA-d          | Modificación del Estudio de Impacto Ambiental detallado                                                 |
| Mininter        | Ministerio del Interior                                                                                 |
| MTC             | Ministerio de Transportes y Comunicaciones                                                              |
| ODGS-MTC        | Oficina de Diálogo y Gestión Social del Ministerio de Transportes y Comunicaciones                      |
| OIP             | Oficina de Información Permanente                                                                       |
| ONDS            | Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad                                                            |
| PCM             | Presidencia del Consejo de Ministros                                                                    |
| PNDP            | Plan Nacional de Desarrollo Portuario                                                                   |
| PNIC            | Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad                                                 |
| PNP             | Policía Nacional del Perú                                                                               |
| PPC             | Plan de Participación Ciudadana                                                                         |
| Proinversión    | Agencia de Promoción de la Inversión Privada                                                            |
| ROF             | Reglamento de Organización y Funciones                                                                  |
| SCC             | Southern Copper Corporation                                                                             |
| SEIA            | Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental                                                     |

|           |                                                                                  |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Senace    | Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles    |
| SERNANP   | Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado                    |
| SGSD- PCM | Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia de Consejo de Ministros |
| SSDS      | Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad                                        |
| SSGC      | Subsecretaría de Gestión de Conflictos                                           |
| SSPS      | Subsecretaría de Prevención y Seguimiento                                        |
| TPGSM     | Terminal Portuario General San Martín                                            |
| TPP       | Terminal Portuario Paracas                                                       |

## Resumen

Durante los años 2018 y 2020 se desarrolló un conflicto socioambiental por la construcción de un concentrado de minerales en la Reserva Nacional de Paracas. Este proyecto fue parte de una serie de modificaciones que la empresa Terminal Portuario Paracas quiso incorporar a la modernización del Terminal Portuario General San Martín. Esta investigación describe los factores que propiciaron este conflicto; por un lado, la capacidad estatal para manejar este tipo de situaciones; y por otro, los mecanismos de participación ciudadana que contempla la normativa ambiental. Se concluye que el conflicto socioambiental tuvo un antecedente en el primer estudio de impacto ambiental, que el Estado no tuvo la capacidad de establecer mecanismos de diálogo con los opositores al proyecto fuera de los espacios institucionalizados de participación y que existe una contraposición entre los objetivos reales y expectativas de la población respecto al uso de mecanismos de participación ciudadana.

**Palabras clave:** Modernización portuaria, Modificación de Estudio de impacto Ambiental, Terminal Portuario General San Martín, Reserva Nacional de Paracas, conflicto socioambiental, capacidad estatal, participación ciudadana.

## Abstract

During 2018 and 2020, a socio-environmental conflict over the construction of a mineral concentrate in the Paracas National Reserve. This project was part of a series of modifications that the company Terminal Portuario Paracas wanted to incorporate into the modernization of the General San Martín Port Terminal. This research describes the factors that led to this conflict; on the one hand, the state's capacity to manage this type

of situation; and on the other, the mechanisms of citizen participation contemplated in the environmental regulations. It is concluded that the socio-environmental conflict had an antecedent in the first environmental impact study, that the State did not have the capacity to establish mechanisms for dialogue with the opponents of the dialogue with the opponents of the project outside of the institutionalized spaces for and that there is a conflict between the real objectives and the expectations of the of the population with respect to the use of mechanisms for citizen participation.

**Key words:** Port modernization, Modification of Environmental Impact Assessment, General San Martin Port Terminal, Paracas National Reserve, socio-environmental conflict, state capacity, citizen participation.

## Introducción

El Terminal Portuario General San Martín es un puerto que se ubica en la bahía de Paracas, cerca de la Reserva Nacional. Es un espacio en el que confluye una gran riqueza cultural, biológica y económica. Al ser un lugar que recibe gran actividad turística debido a su carácter de Reserva Nacional, su actividad económica depende del buen cuidado de esta. Es por eso que cuando la empresa que tiene la concesión del puerto, Terminal Portuario Paracas, decidió presentar una modificatoria de su estudio de impacto ambiental aprobado en el 2016, en cual se incluye la construcción de un concentrado de minerales, la oposición no tardó en manifestarse. El conflicto socioambiental ocurrido en este contexto llegó a instancias mediáticas, tal es así que personajes del medio cultural y político del país se manifestaron públicamente en contra de la aprobación de la modificatoria del estudio y la construcción del concentrado de minerales.

Esta investigación, a diferencia de las que normalmente se realizan respecto a los terminales portuarios, busca comprender mejor cómo se desarrolló el conflicto socioambiental e identificar los factores que propiciaron su desarrollo. Asimismo, se busca llenar el vacío existente en la literatura sobre los conflictos que ocurren durante un proceso de certificación ambiental.

Para esto se empleará una metodología cualitativa, privilegiando el estudio de caso y la recolección de información a través de entrevistas y análisis de información secundaria. La hipótesis central es que los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del TPGSM (2018-2020) fueron el deficiente desempeño estatal para la gestión de conflictos sociales y el deficiente proceso de participación ciudadana implementado.

Esta investigación es relevante para los estudios sobre conflictividad social, capacidad estatal y participación ciudadana, pues es abordada desde la certificación ambiental y ayuda a enriquecer las perspectivas teóricas que se tienen de estos temas. Además, debido a la relevancia que tiene la Reserva Nacional de Paracas, es importante estudiar el conflicto socioambiental que tuvo lugar aquí, a fin de que en el futuro se pueda gestionar de mejor forma.

La tesis se estructura en 4 capítulos. En el primer capítulo se hace una revisión exhaustiva de la literatura sobre la conflictividad social, la participación ciudadana y la capacidad estatal. Asimismo, se exponen los aspectos metodológicos de la investigación. En el segundo capítulo, se desarrolla el antecedente del conflicto en estudio. En el tercer capítulo se habla sobre el factor capacidad estatal. Finalmente, en el cuarto capítulo se exponen los elementos que estructuran el factor participación ciudadana.

## **CAPÍTULO 1: Aspectos generales del estudio**

En este capítulo se realiza la descripción del estudio y se delimita el problema planteado. Adicionalmente, se incluyen los antecedentes del estudio, que se dividen en cuatro tipos; estudios sobre modernización portuaria, capacidad estatal, conflictividad social y participación ciudadana. Para finalizar, se aborda la justificación del estudio, el marco teórico, la tipología de la investigación, la estructura básica y la metodología.

### **1.1. Descripción del estudio**

#### **1.1.1. Problema planteado**

En los últimos años, el sector infraestructura se ha convertido en uno de los principales sectores de inversión en la región y también del país (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). La construcción de infraestructuras resilientes es de hecho, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (N°9) de la Agenda 2030. La importancia de construcción de infraestructura está íntimamente ligada con la provisión de servicios básicos para todos los ciudadanos de un país, que a su vez ayuda a mejorar los niveles de competitividad y productividad. De acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (2019), la brecha de acceso básico de infraestructura es cerca de 363 mil millones de soles, esto significa que para llegar a tener infraestructura como la de países más desarrollados, es necesario que invierta esa cantidad de dinero. Este Plan prioriza 52 proyectos que servirían para acortar brechas.

Entre los proyectos priorizados en el Plan, 31 pertenecen al sector de transportes y comunicaciones y de estos, 4 están ligados con el subsector portuario (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Esto demuestra la importancia que tiene la

modernización de los terminales portuarios para los gobiernos de turno, particularmente, para el de Martín Vizcarra.

La modernización del sector portuario, al igual que otras actividades que involucran la construcción de infraestructura y/o extracción de recursos naturales en el Perú, no ha estado exenta de controversias. Luego de la caída del régimen fujimorista, como lo indica Tanaka (2011), el Perú ha vivido un ciclo de conflictividad social que va en aumento. A pesar de esto, ha existido un esfuerzo deliberado por construir espacios institucionalizados para la participación ciudadana y se ha promovido la descentralización, todo esto en un contexto de bonanza económica producto del auge de los precios de minerales.

Como se suele apreciar en los informes de conflictividad social que publica mensualmente la Defensoría del Pueblo, la gran cantidad de ellos tiene un carácter socioambiental, y específicamente pertenecen al rubro minero (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, 2019). Es debido a esto que la mayor parte de los trabajos académicos que se han dedicado a estudiar los conflictos sociales en el Perú tienen como caso de estudio grandes proyectos mineros como Tía María, Conga, Las Bambas, entre otros.

A pesar de que suelen ser los conflictos que captan más la atención por su carácter disruptivo, existen otros conflictos que han tenido menor relevancia mediática, pero cuyas consecuencias marcan un precedente de lo que podrían ocasionar situaciones similares. En este caso, me refiero al conflicto que ocurrió durante la Modificatoria del Estudio del Impacto Ambiental (MEIA) del proyecto Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 al 2020.

Visto desde un punto de vista económico, el Terminal Portuario General San Martín es muy importante para el desarrollo de la región Ica. En primer lugar, se beneficia de este puerto en el ámbito de exportación agrícola, pues produce dos de los productos más exportados del país: algodón y espárragos. A pesar de que el TPGSM es el puerto más cercano y por ello debería ser el más adecuado para la exportación, la realidad es que se transportan los productos hasta el Terminal Portuario del Callao, ya que el TPGSM no tiene la capacidad suficiente como para realizar esa labor. Con respecto al desembarque de productos marítimos que pasan por el Terminal Portuario, estos constituyeron para el 2005 el 13,7% del desembarque total de recursos marítimos en el Perú. Esta producción pesquera es un elemento importante a nivel nacional, siendo los elementos más importantes la harina de pescado, el aceite crudo de pescado, congelados de pescados y mariscos, y enlatados de pescado (Autoridad Portuaria Nacional, 2020).

Respecto a la producción minera, esta se encuentra concentrada en las regiones de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac; y son ellas las que serían las más beneficiadas de la modernización del puerto, específicamente, la construcción de un contenedor de minerales. La actividad turística es otro aspecto importante en el área de influencia de TPGSM, pues en la región de Ica se ubica la Reserva Nacional de Paracas, las líneas de Nazca, la laguna de la Huacachina, entre otros; el TPGSM beneficiaría la actividad turística a través de los cruceros (Autoridad Portuaria Nacional, 2020).

Cabe destacar que, durante la elaboración de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Terminal Portuario General San Martín se originó un conflicto social en torno a la construcción de un contenedor de minerales por parte del TPP. Esto

sucedió durante el estado de emergencia nacional, y fue debido a esto que las manifestaciones se realizaron principalmente de forma virtual, a través de un movimiento llamado “Salvemos Paracas”. Muchas personas del entorno mediático se manifestaron en contra de la construcción del contenedor de minerales, pues alegaban que esto afectaría el ecosistema de la Reserva Natural de Paracas. Cabe destacar que una controversia similar tuvo lugar durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental detallado en el año 2015.

Actualmente, se vienen realizando estudios para la construcción de un Terminal Portuario en Marcona, un megapuerto en Chancay y una hidrovía amazónica. Los dos últimos con gran oposición por parte de la sociedad civil y organismos no gubernamentales. Estudiar el caso del Terminal Portuario de Paracas puede brindarnos ciertas luces respecto a las causas que generan hostilidad frente a grandes proyectos de infraestructura nacional en el sector portuario. Asimismo, entender el manejo de los conflictos sociales desde el Estado puede ayudar a prevenirlos y gestionarlos de mejor manera en el futuro. A pesar de que en el caso del TPGSM no se aprobó la MEIA y los grupos opositores consideraron que esto fue una victoria, lo cierto es el conflicto no finalizó por mediación estatal, sino por la decisión administrativa por parte de la entidad encargada de la evaluación de estos estudios, Senace. Comprender cómo funciona el proceso de certificación ambiental también nos ayuda a comprender cuáles son las instancias de participación ciudadana institucionalizadas y evaluar el papel que desempeñan en la prevención de conflictos sociales.

## **1.2. Espacio-tiempo**

### **1.2.1. En el espacio**

Región Ica, provincia de Pisco y distrito de Paracas.

### **1.2.2. En el tiempo**

El tiempo que abarca el estudio va desde noviembre del 2018 a noviembre del 2020. Esto debido a que la primera fecha corresponde a cuando Sernanp emite una alerta respecto a un grupo de personas que quiso utilizar el CADE Ejecutivos como espacio de protesta, mientras que la fecha de corte fue elegida porque fue en noviembre del 2020 que el Senace declaró infundada la apelación presentada por la empresa Terminal Portuario Paracas S.A. contra el fallo emitido por dicho organismo en el que desaprobó la MEIA.

## **1.3. Antecedentes del estudio**

### **1.3.1. Estudios sobre modernización portuaria**

La literatura sobre la modernización portuaria en el Perú no es abundante; de hecho, es un tema que ha sido olvidado por la academia a pesar de ser muy importante para el desarrollo económico del país. Pese a ello, los pocos trabajos que sí existen sobre modernización portuaria vienen desde las ciencias económicas y desde las ciencias sociales, especialmente desde la disciplina de las políticas públicas. Dichas investigaciones han privilegiado ciertos puertos sobre otros: El puerto del Callao, Matarani, Paita y Pisco son aquellos que destacan en la literatura mencionada. La elección de estos puertos como lugares de estudio se explica por la importancia que

tienen para la dinamización económica de sus respectivas regiones, y en general, del país.

En primera instancia, los estudios económicos que se han realizado sobre modernización portuaria en el Perú toman como ejemplo tres puertos principales: el Puerto General San Martín (también llamado Puerto de Pisco), el puerto del Callao y el puerto de Paita. Con respecto al primero, este es estudiado como una alternativa logística competitiva al puerto del Callao (Aguilar Inuma & Obregón Carrasco, 2018).

En esa misma línea, se considera importante resaltar el impacto que tendrá el Puerto de Pisco en las principales exportaciones de la región de Ica y cuáles son las mejoras que el Terminal Portuario de Paracas (empresa encargada de la modernización) tendrá que hacer a fin de optimizar sus recursos económicos (Oliva Flores, 2019). De manera similar, un estudio sobre la concesión del puerto de Paita busca encontrar una correlación con las exportaciones de las empresas cafetaleras de la región norte (Campos Quispe & Huilcas Pozo, 2019). Como se puede apreciar en este primer bloque analizado, se ha considerado importante realizar estudios que determinen los efectos económicos que tiene la modernización portuaria en el país.

En segundo lugar, la literatura desde las ciencias sociales ha privilegiado el estudio de los puertos de Salaverry, Matarani y Callao. En el primer caso, se ha realizado un análisis económico del conflicto que surgió entre el desarrollo del puerto y la ciudad de Trujillo para determinar cuál es el curso de acción más eficiente a tomar (Defilippi Angeldonis, 2013). Respecto al estudio del puerto de Matarani, este se ocupa de indagar cuáles fueron los efectos de la concesión del puerto de Matarani tanto para el país como para los agentes que son afectados por el proceso (Alcázar & Lovatón, 2005). En el caso

del puerto del Callao, hay dos estudios importantes: Uno en el cual se busca indagar sobre el papel del Estado en la modernización del puerto del Callao, durante el crecimiento económico del país y la nueva apertura del comercio exterior (Guibert et al., 2015); el otro investiga los problemas de tipo institucional que se dieron en torno al proceso de agendación de la política pública de desarrollo del Terminal Portuario del Callao (Melgar Apagüño, 2013).

Como se puede apreciar, el Terminal Portuario General San Martín ha sido dejado de lado desde la perspectiva de los estudios de ciencias sociales; por el contrario, el Puerto del Callao ha sido el objeto más importante de investigación, probablemente por su importancia para el país en términos económicos y también por el interés que suscita la coyuntura en la cual fue concesionado. Aunque estudiado principalmente desde las ciencias económicas, la modernización del Terminal Portuario General San Martín constituye un objeto relevante a ser analizado debido a la controversia que ha generado su cercanía con la Reserva Nacional de Paracas.

### **1.3.2. Estudios sobre capacidades estatales en conflictividad social**

El rol que juega el estado peruano en la gestión de los conflictos sociales ha sido estudiado, principalmente, desde las ciencias sociales para dar cuenta de los factores que contribuyen al agravamiento de situaciones de crisis en grandes proyectos de inversión privada. Como ejemplo de ello, está el proyecto “Tía María” de la empresa Southern Copper Corporation (SCC), que fue paralizado luego de las manifestaciones de oposición por parte de los pobladores del Valle del Tambo.

En un artículo publicado en el 2020 por Manuel Ugarte Cornejo, Gestión Estatal del Conflicto Socioambiental de Tía María en el Perú, se intenta calificar la gestión estatal

durante este conflicto. Para ello, el autor se vale de marcos teóricos propios de los estudios de conflictividad social, como la teoría de los nuevos movimientos sociales, que incorpora tanto a instituciones formales como informales; y la teoría de las capacidades estatales de Fabián Repetto, que entiende como capacidad estatal la aptitud que tiene el Estado para plasmar valor social a través de políticas públicas (Ugarte Cornejo, 2020). El autor concluye que la gestión estatal se ha caracterizado por su precariedad, centralismo y desarticulación.

En la misma línea que el artículo sobre el proyecto “Tía María” se encuentra la tesis doctoral de Oswaldo Zapata Corrales (2016), titulada La gestión de los conflictos sociales que provienen de la explotación de recursos naturales y su impacto en el medio ambiente, que aborda el proyecto “Conga”, cuya oposición involucró a autoridades políticas, como el gobernador regional de Cajamarca, Gregorio Santos. La oposición al proyecto provenía de la presunta afectación de lagunas en la construcción de este.

En la referida investigación se plantea que en el modelo actual de gestión de conflictos sociales no se están aplicando políticas y estrategias adecuadas. Es así que el autor sostiene que, desde la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se prioriza una estrategia de prevención y diálogo por sobre otros enfoques que podrían ser más adecuados mejorar la gestión de la conflictividad social en el país (Zapata Corrales, 2016). Al igual que en artículo previamente mencionado sobre el proyecto “Tía María”, Zapata (2016) también considera que el conflicto “Conga” ha evidenciado la gran deficiencia que tiene el estado peruano para articular la intervención de varios sectores.

En la tesis *La falta de capacidad del Estado para implementar políticas públicas: el caso Conga 2012 y alternativas para enfrentar los conflictos socioambientales*, Miguel Prieto (2017) se pregunta sobre las razones que explican que el proyecto “Conga” no pudiera concretarse. En este caso, la respuesta también se debe a la falta de capacidad del Estado para implementar políticas públicas, atribuida a la debilidad institucional, procedimientos inadecuados y la falta de sensibilidad de la burocracia para abordar problemas (Prieto Pérez, 2017). Para enfrentar estos problemas, el Estado ha implementado la “mano dura” que criminaliza y reprime las protestas sociales.

En otra tesis denominada *El Estado bajo presión: capacidad estatal y coalición de actores en el conflicto social de La Oroya*, de los autores Jaime Barreto y Wilson Noé (2020), la pregunta principal gira en torno a por qué la población formó una coalición para apoyar a la empresa Doe Run. Entre los hallazgos encontrados, como en el caso de la investigación sobre “Conga”, está la falta de capacidad estatal para diseñar e implementar políticas públicas. Asimismo, se aprecia la gran expectativa económica que surge entre la población cuando saben que un proyecto de gran envergadura puede beneficiarlos, aun cuando este genere un gran riesgo de contaminación ambiental (Barreto & Noé, 2020).

Los estudios sobre capacidades estatales en la gestión de conflictos sociales giran en torno a grandes proyectos mineros que se han visto paralizados o afectados por las protestas sociales que surgieron en el entorno. Salvo en el caso de la investigación sobre La Oroya, que intenta averiguar las razones que llevaron a la población a apoyar a Doe Run, el resto de estudios expuestos coinciden en la falta de capacidad del estado peruano para gestionar adecuadamente los conflictos sociales, ya sea por utilizar un

enfoque inadecuado (Zapata Corrales, 2016) o por el centralismo, la desarticulación o la criminalización de las protestas (Barreto & Noé, 2020; Prieto Pérez, 2017; Ugarte Cornejo, 2020).

### **1.3.3. Estudios sobre conflictividad social**

Los estudios sobre la conflictividad social en el Perú pueden ser divididos, para fines ilustrativos, en dos: las características y causas de la conflictividad social/socioambiental en el país y la respuesta estatal frente a ellas.

En el primer grupo, los estudios coinciden en que uno de los principales factores que explican la aparición de un conflicto social es la percepción por parte de la población de que existe una situación que debe ser modificada a través de la acción estatal (Aín Bilbao, 2015; Tanaka et al., 2011). Cuando esto sucede, los actores hacen explícitas sus demandas ante la autoridad, y si estas no son solucionadas comienza la acción de protesta (Tanaka et al., 2011). Adicionalmente, cuando se estudian a los conflictos socioambientales, se añade que, en muchas ocasiones, las comunidades afectadas no cuentan con medios para la toma de decisiones, además, existe una distribución inequitativa de los beneficios económicos y el Estado no cuenta con la capacidad para regular los impactos medioambientales que generan las actividades extractivas (Aín Bilbao, 2015).

En el Perú, los ciclos de conflictividad se pueden dividir en tres: Un primer ciclo, de guerra contrainsurgente durante los años de 1980 y 1990 en donde el Estado actúa bajo una lógica de represión. En el siguiente periodo, que abarca desde 1990 al 2000, la tendencia se orienta hacia reformas neoliberales. Finalmente, desde el 2000 hasta la actualidad el Perú se encuentra en un periodo de apertura política (Aín Bilbao, 2015). Si

bien en el último periodo, el de apertura política, se evidencian grandes avances en el aspecto institucional de la respuesta a los conflictos sociales, también se ha evidenciado las grandes carencias estatales. Existe una gran incapacidad por parte de los gobiernos regionales para asumir funciones de prevención de conflictos y recojo de información para la toma de decisiones. Por el lado de la sociedad civil, se evidenció la existencia de una baja capacidad para formular demandas, de manera tal que se tienen que recurrir a formas de protesta social (Tanaka et al., 2011).

En el segundo grupo de literatura que aborda los conflictos sociales en el Perú se encuentra la respuesta estatal frente a estos. Cuando se habla de respuestas estatales, las investigaciones que se hacen al respecto giran en torno a la creación de una institucionalidad que garantice la gobernabilidad en un contexto de protestas sociales. Esta institucionalidad se materializa con la creación de oficinas que atienden la gestión y prevención de los conflictos. Las oficinas de conflictividad social creadas en el Perú durante el 2000 al 2014 han sido divididas en cuatro etapas con fines analíticos: Etapa de invisibilidad del problema, primera respuesta estatal, descentralización de la gestión de los conflictos e institucionalización de la gestión de conflictos (Orellana, 2015).

Cada una de estas etapas coinciden con el estallido de alguna crisis social que obliga al Estado a tomar acciones, las cuales no hubieran sido posibles sin el liderazgo del premier de turno y el apoyo de la cooperación internacional (Orellana, 2015). Ejemplo de esto fue la creación de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) luego de los conflictos de Conga y Espinar durante el gobierno de Ollanta Humala (Mendoza V, 2015).

En esta misma línea, la respuesta estatal en diferentes gobiernos y contextos nos brindan luces respecto a la perspectiva con la cual se aborda; una perspectiva de

manejo de crisis orientada a la seguridad o una perspectiva de transformación de los conflictos (Huamaní Ober, 2012). En gobiernos anteriores al de Ollanta Humala, como el de Alejandro Toledo y Alan García, primó la lógica del “bombero” en la intervención estatal durante conflictos sociales. Es decir, cuando un conflicto estallaba se buscaba contener la protesta social y criminalizar a través de medios coercitivos (Puma, 2015). Con Ollanta Humala se evidenciaron las primeras medidas de transformación de los conflictos.

#### **1.3.4. Estudios sobre participación ciudadana en estudios de impacto ambiental**

La participación ciudadana es un derecho de los ciudadanos a involucrarse directa e indirectamente en la toma de decisiones ambientales que tienen repercusión en su vida, esto se realiza a través de mecanismos formales e informales (Rabi et al., 2020). En el Perú, el proceso de participación ciudadana inicia antes de que el proyecto ingrese al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), se mantiene durante la evaluación y continúa durante la ejecución del proyecto, a diferencia de otros países, como Chile, en el que esto solo ocurre únicamente durante la evaluación del proyecto (Rabi et al., 2020).

Los procedimientos de participación ciudadana en el tema ambiental han ido evolucionando poco a poco, ahora se busca no solo informar a la población sino también conocer cuál es su perspectiva respecto al tema (Queirolo, 2018).

En un estudio titulado Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género de Arell Valencia (2018), se indaga sobre el enfoque de género en la operación de los mecanismos participativos durante el proceso de evaluación ambiental

del rubro minería. En la investigación, la autora concluye que, según la ley, los mecanismos participativos en la certificación ambiental están diseñados como espacios para escuchar e influir. No obstante, en la práctica, tienden a funcionar como entornos cerrados con limitada influencia en las decisiones relacionadas con la elaboración y evaluación de los EIA-d (Valencia, 2018).

En esta investigación se toma como caso de análisis el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa (CMVAP) de Huarmey, cuyo objetivo es supervisar que la empresa cumpla con sus compromisos ambientales. El Comité funciona como un espacio para el desarrollo de habilidades políticas y técnicas en cuestiones medioambientales. Sin embargo, su estructura institucional aún está en desarrollo. En cuanto a la participación femenina, se observa que enfrentan las mismas barreras culturales e institucionales que afectan a otros mecanismos participativos. El mayor problema radica en la falta de financiamiento adecuado para asegurar su existencia y sostenibilidad (Valencia, 2018).

En una tesis elaborada por Emma Velarde (2017), que se titula Participación ciudadana en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) del proyecto minero Conga, se busca analizar la eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana del Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) del proyecto Conga. De acuerdo con el marco normativo ambiental en el Perú, junto con el Estudio de Impacto Ambiental se elabora un Plan de Participación Ciudadana, en el cual se plasman los objetivos de la participación, las técnicas y metodologías que buscan incorporar diversos actores, personas e instituciones (Velarde, 2017). De acuerdo con el análisis realizado en la investigación, el conflicto ocurre cuando se aprueba el EIA, lo cual

demuestra que los mecanismos de participación ciudadana no fueron suficientes para prevenir conflictos (Velarde, 2017).

### **1.3.5. Síntesis**

A manera de síntesis, se ha identificado la importancia que tiene la política de desarrollo portuario para la competitividad del país. De la misma manera, se ha hecho un breve recuento de cuáles han sido los principales focos de investigación en modernización portuaria; siendo aquellos, el puerto del Callao y el puerto de Pisco. Se ha llegado a la conclusión de que el Terminal Portuario General San Martín es un objeto interesante para analizar debido a su importancia como alternativa logística al puerto del Callao y por su cercanía con la Reserva Nacional de Paracas.

Es en ese sentido que esta investigación pretende analizar la controversia suscitada a partir de la propuesta de construcción de un concentrado de minerales en el Terminal Portuario General San Martín, la capacidad estatal en la gestión del conflicto y los mecanismos de participación ciudadana que se llevaron a cabo durante el proceso de la MEIA. Esta controversia adquiere relevancia cuando se considera que la oposición manifestada llevaba largo tiempo formándose, incluso antes del anuncio de la construcción del concentrado de minerales por parte de la empresa concesionaria Terminal Portuario Paracas (TPP).

## **1.4. Justificación del estudio**

### **1.4.1. Justificación teórica**

El proyecto se justifica en el debate teórico de los estudios de conflictividad social, capacidad estatal y participación ciudadana. A diferencia de las investigaciones que privilegian la comprensión de conflictos sobre el aprovechamiento de recursos naturales (especialmente socioambientales), el presente trabajo ahonda en un conflicto surgido en el marco de un proyecto de modernización portuaria. Se pretende que, de esta forma, el estudio enriquezca los debates en torno a la conflictividad social en proyectos de infraestructura portuaria, la capacidad estatal para su gestión y la participación ciudadana como mecanismo para incorporar las demandas y opiniones de la población.

### **1.4.2. Justificación práctica**

La relevancia de este estudio se encuentra en la importancia económica que tiene la modernización del Terminal Portuario General San Martín para la región de Ica y de manera más general, para todo el país. Asimismo, la literatura lo identifica como una alternativa logística al puerto del Callao, lo cual se destaca en la priorización como proyecto de infraestructura. La controversia que ha suscitado su modernización en diversos sectores de la sociedad civil debido a las posibles consecuencias ambientales, lo hace también un objeto de análisis político relevante.

## **1.5. Marco Teórico**

### **1.5.1. Conflictividad y movimientos sociales**

En el primer acercamiento a la vasta literatura sobre la conflictividad social, se distinguen dos corrientes principales que intentan explicar el orden social; las teorías consensualistas y las teorías conflictivistas. La teoría consensualista sostiene que cualquier sistema social tiende a alcanzar un equilibrio automático entre los actores sociales y las fuerzas que organizan la sociedad. De acuerdo con esta visión, los conflictos sociales se consideran situaciones anómalas que interrumpen el flujo natural de la sociedad. En cambio, las teorías conflictivistas argumentan que la sociedad está compuesta por contradicciones inherentes entre objetivos colectivos en conflicto. Desde esta perspectiva, el conflicto social no solo es una característica inevitable de la dinámica social, sino también un impulso para el cambio social (Lorenzo Cadarso, 2001).

Históricamente, las principales corrientes teóricas que han intentado explicar el surgimiento de los conflictos sociales se han dividido en tres: Las corrientes marxistas, las corrientes estructural- funcionalistas y las nuevas teorías del conflicto social (Lorenzo Cadarso, 2001). La primera, las teorías de la corriente marxista, surgieron durante la mitad del S. XIX, en Alemania, Francia e Inglaterra; dado su énfasis en el carácter económico de las relaciones sociales, su unidad de análisis es la clase social. El conjunto de clases sociales y sus intereses siempre en confrontación son lo que conforman la lucha de clases, el motor social por excelencia para la teoría marxista (Silva García, 2008).

Por otro lado, el estructural- funcionalismo surgió entre los años 40 y 50 del siglo pasado, de orientación conservadora, sostiene que las relaciones de cooperación son

características de la vida en sociedad y defiende el cambio paulatino, que no altere el estilo de vida promovido por los Estados Unidos (Silva García, 2008). Finalmente, la corriente más reciente, que surge como contraposición al estructural-funcionalismo, y adopta el nombre de “nuevas teorías del conflicto social”, abarca teorías como la de movilización de los recursos y oportunidades políticas (Silva García, 2008).

#### **- Política contenciosa**

Generalmente, cuando se habla de conflictos sociales, se tiene en mente episodios esporádicos, públicos y de interacción (muchas veces violenta) entre diversas partes (actores). Cuando el gobierno es el que reclama, el sujeto de reclamos o el objeto de reclamo; y si los reclamos, una vez ejecutados, afectan al menos a algunas de las partes, estos episodios toman el nombre de contienda política (McAdam et al., 2004). Se asemeja a lo que muchos autores denominan “lucha política colectiva” (Rojas Pedemonte & Miranda, 2022). Al referirse a eventos esporádicos, se excluyen los eventos políticos institucionalizados que ocurren regularmente, como las elecciones. Asimismo, decir que son públicos exceptúa los reclamos que ocurren dentro de instituciones del ámbito privado (McAdam et al., 2004).

La política contenciosa se divide en dos ramas principales: contienda política contenida (Contained Contention) y contienda política transgresiva (Transgressive Contention). En el primer caso, la contienda política contenida hace referencia a aquellos episodios en los que los actores utilizan formas institucionalizadas de reclamo. Por otro lado, la contienda política transgresiva se diferencia por utilizar un repertorio de acción colectiva innovador (McAdam et al., 2004). Este tipo de contienda y la violencia que la caracteriza no responde únicamente a estructuras estáticas, ideas fijas o conductas

instintivas, sino a procesos dinámicos de la interacción de los actores entre sí y de sus contextos. El estudio de la dinámica histórica del conflicto político se enfoca en las relaciones entre las autoridades y actores involucrados y generadoras de historia que explican la violencia colectiva y actual radicalización de la protesta (Rojas Pedemonte & Miranda, 2022).

La academia norteamericana trazó una gran división entre el objeto de estudio de la ciencia política y la sociología durante los años 50 y 60. En el primer caso, la Ciencia Política se enfocaba a estudiar solo fenómenos que entraban dentro de la categoría de política institucional, dejando de lado fenómenos como movimientos sociales, acción colectiva, protestas o revoluciones (Mcadam et al., 2004). Estos fueron adoptados por la sociología y la psicología social por ser considerados fenómenos anómalos e irracionales, alejados de la política institucional (Mcadam et al., 2004). Sin embargo, en la actualidad ese enfoque ha quedado desfasado en las investigaciones académicas. De hecho, ambos tipos de política (contenciosa y transgresiva) comparten mecanismos causales similares.

Para explicar mejor la dinámica en los episodios de contienda política transgresiva, Mcadam (2004) propone tres categorías: mecanismos causales, procesos causales y episodios contenciosos; como se señala en el siguiente cuadro:

**Tabla 1***Categorías que explican la contienda política*

| Categoría  | Definición                                                                                                                          | Tipología/ Ejemplos                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mecanismos | Tipos específicos de eventos que modifican las relaciones entre una serie de elementos de manera similar en diferentes situaciones. | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mecanismos ambientales: Influencias externas que afectan las condiciones sociales de vida.</li><li>• Mecanismos cognitivos: Alteraciones de las percepciones individuales o colectivas.</li><li>• Mecanismos relacionales: Alteraciones entre conexiones interpersonales.</li></ul> |
| Procesos   | Secuencias consistentes de mecanismos que generan transformaciones similares en los elementos.                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Movilización: Un tipo de proceso que concatena una variedad de mecanismos, como por ejemplo los mecanismos ambientales, oportunidades y amenazas sociales, entre otros.</li></ul>                                                                                                   |
| Episodios  | Incluyen dos o más procesos, son acciones que se repiten durante un periodo de tiempo.                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Revoluciones.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |

Fuente: Adaptado de Mcadam et al. (2004)

**- Movimientos sociales y acción colectiva**

Los movimientos sociales se definen como iniciativas colectivas impulsadas por grupos de personas que tienen objetivos compartidos y una fuerte solidaridad entre ellos. Estos movimientos buscan desafiar y transformar aspectos de la sociedad a través de una interacción constante y sostenida con las élites, los tomadores de decisiones y las autoridades (S. Tarrow, 1994). Al ser desafíos colectivos, las demandas son planteadas a través de acciones directas y disruptivas, como protestas y huelgas. Estas demandas conforman los objetivos comunes que se manifiestan como exigencias de los movimientos a adversarios tales como élites o gobernantes. En ese sentido, se reconoce una comunidad de intereses, también entendida como solidaridad, que el movimiento

potencial traduce en acción colectiva. La interacción mantenida entre el movimiento y sus oponentes es lo que le brinda continuidad al mismo, pues de lo contrario, se desvanece.

La acción colectiva se entiende como el acto fundamental que está en la base de todos los movimientos sociales y revoluciones. Se presenta de diversas maneras, puede ser temporal o prolongada; institucionalizada o disruptiva; y variar desde lo monótono hasta lo dramático. (S. Tarrow, 1994). Por lo general se produce dentro del marco normativo e institucional regular; sin embargo, cuando es utilizada por personas que no tienen acceso a las instituciones y que actúan en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas, adopta la denominación de acción colectiva disruptiva. Cuando los actores sociales concertan sus acciones en torno a aspiraciones comunes en secuencias mantenidas de interacción, se da lugar a los movimientos sociales (S. Tarrow, 1994).

El gran problema del movimiento social es mantener y coordinar la interacción entre poblaciones disímiles y dispersas en una misma acción común. A este problema, Tarrow (1994) le brinda una posible solución; para él, aprovechan las oportunidades políticas utilizando formas de acción colectiva conocidas y modulares. Mobilizan a las personas dentro de redes sociales y se basan en supuestos culturales compartidos para llevar a cabo sus objetivos.

Para que una persona generalmente no politizada se anime a participar en una acción colectiva es necesario que respondan a los cambios de las oportunidades políticas, que facilitan la incorporación de nuevas personas, estos pueden ser el acceso a la participación, la inestabilidad del gobierno, la presencia o ausencia de aliados

influyentes y la división de las élites. Los cambios de oportunidades políticas, a su vez, están condicionados por elementos estructurales más estables como la fuerza o debilidad estatal, las formas de represión empleadas y la naturaleza del sistema de partidos. A pesar de ello, no se puede pasar por alto que los movimientos sociales tienen la capacidad de crear oportunidades para sí difundiendo la acción colectiva.

Cuando se habla de organización del movimiento, nos referimos principalmente a tres categorías distintas. La primera es la organización formal, aquella organización que identifica sus objetivos con las preferencias de un movimiento. Suelen estar presentes en un movimiento, pero están en competencia con otras organizaciones (S. Tarrow, 1994). Adicionalmente, se entiende como organización del movimiento a las formas a través de las cuales se llevan a cabo las confrontaciones con antagonistas. Este tipo de organización comprende a las agrupaciones temporales de gente insatisfecha hasta la creación de cédulas y milicias estables (S. Tarrow, 1994). Finalmente, la organización del movimiento también puede ser la forma en la que se vinculan los líderes con la organización de la acción colectiva, referida a las estructuras conectivas de la organización (S. Tarrow, 1994).

Esta diferenciación ayuda a comprender mejor la dinámica de la acción colectiva dentro de los movimientos sociales. Como se mencionó anteriormente, a fin de atraer una mayor cantidad de seguidores, los movimientos sociales se valen de repertorios de acción colectiva. Estos pueden ser de tipo convencional, pero también innovadores. Esto dependerá de la capacidad de los organizadores del movimiento para encontrar símbolos lo suficientemente conocidos como para movilizar a las personas.

- **Los ciclos de protesta**

Un ciclo de protestas es un momento en el que las personas adoptan formas de acción extremas, plantean demandas y se organizan contra las élites. Son secuencias de conducta colectiva que se caracterizan por tener altos niveles de conflictividad, que involucran a distintos sectores de la sociedad, aparecen nuevos movimientos sociales y los antiguos se empoderan, se crean nuevos “marcos maestros” de significado y se inventan nuevas formas de acción colectiva (Oliver, 1997).

Originalmente, Charles Tilly acuñó el término de “repertorio de protestas” para referirse al conjunto de herramientas que un grupo posee para reclamar, que no solo incluye acciones de protesta sino también significados compartidos sobre el porqué de sus acciones. Este concepto va muy ligado a lo que Aristide Zolberg denomina “momentos de locura”, es decir, períodos en los que todo es posible, en los que la política invade todos los aspectos de la vida de las personas. Tarrow propone que estos “momentos de locura” no se transforman simplemente en un “repertorio de protestas o contienda” sino que evolucionan a ciclos más amplios de movilización, en los que las innovaciones de la acción colectiva son probados y refinados, para luego ser parte de un repertorio aceptado. A estos ciclos les denomina “ciclo de protestas” (Oliver, 1997).

La movilización comienza cuando dentro de los entornos institucionales se reúnen los recursos para protestar y crece cuando algunos grupos se atreven a desafiar a la autoridad (S. G. Tarrow, 1989). Este escalonamiento suele estar acompañado de una intensificación de los niveles de perturbación de las formas utilizadas para manifestarse o de la violencia de los eventos. Asimismo, se observan innovaciones en los repertorios de confrontación disponibles y una cierta solidaridad por parte de sectores sin trayectoria previa de movilización social (Herrera, 2008). De acuerdo con Tarrow

(1989), esto ocurre principalmente por dos motivos: El cambio en la estructura de las demandas y la expansión de la estructura de la oportunidad política.

Además de los periodos de gran riqueza e innovación de la acción colectiva, las demandas se apoyan en elementos cognitivos gestados dentro de los grupos de protesta. Estos se denominan “marcos maestros” e incluyen un diagnóstico de las situaciones consideradas injustas, los responsables de estas, los pronósticos deseados y las justificaciones de las estrategias desarrolladas (Tarrow, 1994) (citado en Herrera, 2008). Los marcos maestros también cumplen la función facilitar la cohesión interna de los grupos, les ayuda a ganar apoyo, legitimidad y visibilidad en la esfera pública (Postigo, 2008).

Ahora bien, es importante señalar que las consecuencias probables de un ciclo de protestas son la expansión del espacio público y la legitimación de las protestas como un medio de reclamo, las oportunidades de expansión de la acción colectiva, la ampliación de la influencia en la definición de políticas y la apertura de un ciclo de reformas (White, 2002) (citado en Herrera, 2008). En ese sentido, como lo señala Tarrow (1983) (citado Herrera, 2008), los ciclos de protesta producen una expansión de la ciudadanía.

#### **- Conflictos socioambientales**

La conflictividad socioambiental se enmarca en un ciclo de protestas que son producto de las políticas neoliberales difundidas y aplicadas en los años 90 en muchos países de la región de América Latina. El modelo económico se sostiene principalmente de la explotación de recursos naturales y su exportación. Los movimientos sociales y convergencias sociopolíticas en defensa del medioambiente son producto de las

devastadoras consecuencias ambientales en los ecosistemas, destrucción del hábitat de especies endémicas y el desplazamiento forzoso de poblaciones que han generado estas políticas neoliberales (Seoane, 2006).

Martínez-Alier (2009) sostiene que hacerles frente a estos desafíos ecológicos debe partir de la comprensión de lo que denomina “ambientalismo de los pobres”; es decir, una perspectiva que pone la justicia social y las disparidades económicas como variables importantes al momento de proponer soluciones para la protección del medio ambiente. En ese sentido, plantea que los conflictos socioambientales son manifestaciones de las tensiones entre la búsqueda de desarrollo económico y la protección del medio ambiente; los derechos de las comunidades locales y los intereses de las empresas o gobiernos. Estas tensiones no solo reflejan las diferencias en la percepción y valoración del medio ambiente, sino también las desigualdades en el acceso a los recursos y la distribución de los impactos ambientales.

De manera complementaria a la definición propuesta por Martínez-Alier, Espinosa (2021) sostienen que los conflictos socioambientales no solo se componen de aspectos materiales, sino también se manifiestan a través de la distribución desigual de conocimiento legítimo. Esto se exterioriza cuando las autoridades estatales y las empresas ignoran las denuncias de las comunidades locales sobre los riesgos que una operación (por ejemplo, minera) representa para su vida. Más aún, se refiere a los estudios de impacto ambiental que las compañías producen como “documentos tecnocientíficos” controlados y supervisados por autoridades gubernamentales. El objetivo, de acuerdo con el autor, es crear una realidad única sobre los impactos

socioambientales del proyecto por medio de una manufacturación de incertidumbres científicas (Espinosa, 2021).

Bajo otra perspectiva, los conflictos socioambientales por la disputa de recursos naturales no son únicamente episodios antagónicos y excluyentes, sino que también abre las posibilidades a la cooperación y la participación social (Alonso et al., 2020). El Estado puede optar por canalizar el conflicto por vías democráticas, por ejemplo, a través mecanismos de participación ciudadana en los que todos los interesados puedan brindar su opinión.

Frente a las definiciones mencionadas, se propone para esta investigación determinar que los conflictos socioambientales son manifestaciones de tensiones entre dos o más partes que surgen debido a las desigualdades en los accesos de recursos, y la distribución desigual de conocimiento legítimo e impactos ambientales.

### **1.5.2. Participación ciudadana**

Dentro de las características distintivas del sistema democrático, se encuentra la ampliación de la participación política a la mayor parte de ciudadanos. Los primeros debates en torno a la implementación de este sistema democrático en las nacientes naciones versaron en torno a si se implementarían mecanismos de democracia directa en la toma de decisiones, a la antigua usanza griega; o si por el contrario, dadas las características sociodemográficas, era preferible idear mecanismos de participación más acotados, como la votación para elegir a representantes políticos (Ordoñez Huerta, 2018). A este segundo tipo se le denominó democracia representativa, y ha prevalecido hasta la fecha.

Al estudiar los mecanismos de participación ciudadana en contextos de estudios de impacto ambiental, se destaca la necesidad de desafiar la noción tradicional de democracia representativa, para así incorporar más voces al proceso de toma de decisión (Reyes & Ríos, 2016). En ese sentido, es importante definir lo que se entiende por participación ciudadana dentro de los estudios de impacto ambiental. De acuerdo con Gutmann & Thompson (2004) (citado por Reyes & Ríos, 2016), es todo mecanismo institucional o extra institucional que tenga como propósito recoger y/o incorporar la visión de los ciudadanos a los procesos de toma de decisión relativo a los proyectos de inversión en cualquiera de sus etapas. Esta definición incorpora una noción instrumental del proceso de participación ciudadana; es decir, considera que las opiniones de los ciudadanos involucrados sirven para tomar una mejor decisión respecto a la aprobación o desaprobación de un estudio de impacto ambiental.

Bajo un enfoque distinto, Arnstein (1969) considera que la participación ciudadana es un término usado para referirse al poder del ciudadano. Esto quiere decir que, el objetivo principal de la participación es redistribuir el poder para que los no-ciudadanos, que se encuentran excluidos de los procesos políticos y económicos, puedan ser incluidos en un futuro. En esta definición existe una clara noción normativa respecto a la función de justicia social que debería propiciar la participación ciudadana en un régimen democrático.

Por otro lado, O'Faircheallaigh (2010) considera que, para los objetivos de su trabajo, es necesario contar con una definición más acotada del término participación ciudadana. En ese sentido, la define como cualquier forma de interacción entre el gobierno, los actores corporativos y el público que ocurre como parte de del proceso del

EIA (O'Faircheallaigh, 2010). La definición cuenta con la presencia de 3 actores principales: El Estado, los ciudadanos y la empresa; asimismo, la interacción de estos actores se enmarca dentro del proceso de un estudio de impacto ambiental (EIA). Esta definición restringe la participación de otros actores, como instancias internacionales y asume como términos equivalentes la participación y cualquier tipo de interacción.

En una línea similar, la Asociación Internacional de Impacto Ambiental (2016) entiende como participación ciudadana en el contexto de estudios de impacto ambiental al involucramiento de individuos y grupos positiva o negativamente afectados, o que se encuentran interesados en el proyecto, programa, plan o política que es sujeto de toma de decisión (citado por Glucker et al., 2013). A diferencia de la definición de O'Faircheallaigh, en esta se incorpora la idea de la afectación positiva o negativa tanto de individuos como grupos. Esto se debe a la naturaleza de los estudios de impacto ambiental, pues en última instancia, es un instrumento que busca determinar los impactos que un proyecto tendrá en el medio natural y social, y es apremiante que las poblaciones que sufren los impactos tengan una opinión sobre el asunto.

#### **- Por qué se participa**

Como se ha podido apreciar en las definiciones previamente expuestas, estas incorporan lógicas distintas respecto al porqué de la participación ciudadana. En esa línea, Glucker et al. (2013) hace una clasificación de las lógicas que existen detrás de la participación ciudadana y las divide en tres: racionalidad normativa, racionalidad sustantiva y racionalidad instrumental. A continuación, un cuadro resumen:

**Tabla 2***Lógicas detrás de la participación ciudadana*

| <b>Racionalidad normativa</b>                                          |                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivo</b>                                                        | <b>Explicación</b>                                                                                                                                                     |
| Influenciar decisiones                                                 | La participación ciudadana debería propiciar que aquellos afectados por la decisión puedan influenciarla.                                                              |
| Mejora de la capacidad democrática                                     | La participación ciudadana debería permitir a los participantes desarrollar sus habilidades de ciudadanía y proveer un espacio para poder ejercerla activamente.       |
| Aprendizaje social                                                     | La participación ciudadana debería propiciar la deliberación entre los participantes, y de esa manera, llevar hacia el aprendizaje social.                             |
| Empoderar y emancipar a individuos y grupos socialmente marginalizados | La participación ciudadana debería alterar la distribución del poder en la sociedad a través de empoderamiento de individuos y grupos socialmente marginalizados.      |
| <b>Racionalidad sustantiva</b>                                         |                                                                                                                                                                        |
| <b>Objetivo</b>                                                        | <b>Explicación</b>                                                                                                                                                     |
| Aprovechamiento de la información y conocimiento local                 | La participación ciudadana debe mejorar la calidad de las decisiones proveyendo información relevante sobre el medio social y ambiental a los tomadores de decisiones. |
| Incorporar conocimientos experimentales y basados en valores           | La participación ciudadana debe incrementar la calidad de la decisión a proveyendo a los tomadores de decisión de conocimientos experimentales y basados en valores.   |
| Probar la solidez de la información de otras fuentes                   | La participación ciudadana debe aumentar la calidad del resultado de las decisiones probando la solidez de la información por otras fuentes.                           |
| <b>Racionalidad instrumental</b>                                       |                                                                                                                                                                        |
| <b>Objetivo</b>                                                        | <b>Explicación</b>                                                                                                                                                     |
| Generación de legitimidad                                              | La participación ciudadana debe legitimar el proceso de toma de decisión.                                                                                              |

Resolución de conflictos

La participación ciudadana debe contribuir a la identificación y resolución de conflictos antes de que la toma final de decisiones sea generada.

---

Fuente: Adaptado de Glucker et al. (2013)

En una línea similar, O’Faircheallaigh (2010) considera que, al ser parte de un proceso de toma de decisión, la participación ciudadana cumple uno de tres objetivos, dependiendo de su relación con el proceso. Estos son los siguientes:

### **Tabla 3**

#### *Objetivos que cumple la participación ciudadana*

| <b>Objetivo</b>                                          | <b>Objetivo específico y actividades</b>                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Obtención de un aporte público en las decisiones tomadas | 1. Provisión de información al público<br>2. Llenar los vacíos de información<br>3. Resolución de problemas y aprendizaje social |
| Compartir el proceso de decisión con el público          | 1. Reflejar principios democráticos<br>2. Democracia en práctica<br>3. Representación pluralista                                 |
| Alteración de la distribución                            | 1. Involucrar a grupos marginalizados<br>2. Cambiar el lugar de la toma de decisiones<br>3. Afianzar la marginalización.         |

---

Fuente: Adaptado de O’Faircheallaigh (2010).

#### **- Grados de involucramiento**

El grado de involucramiento de la población en los procesos de participación depende de cuánto poder se le ceda (Arnstein, 1969). En ese sentido, Arnstein (1969) realiza un modelo gradual de toma decisiones, siendo los niveles más bajos aquellos en los que la ciudadanía no cuenta con poder para la toma de decisiones; mientras que en

los niveles más altos los ciudadanos cuentan con el completo control para la toma de estas.

**Tabla 4**

*Escalera de toma de decisiones de Arnstein*

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>No participación</p>                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manipulación: Se pretende educar a las personas que forman parte del proceso de participación colocándolos en comités o juntas.</li> <li>2. Terapia: Se asume que el no tener poder es sinónimo de enfermedad mental.</li> <li>3. Informar: Informar a los ciudadanos sobre sus derechos, responsabilidades y opciones puede ser un paso importante a la hora de legitimar la participación ciudadana. Sin embargo, el énfasis es puesto a menudo en el flujo unidireccional de información.</li> </ol> |
| <p>Grados de tokenismo*</p>              | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Consultar: Invitar a los ciudadanos a opinar, al igual que informarles, puede ser un paso importante para la legitimación de su completa participación. Sin embargo, si la consulta no ha sido combinada con otras formas de participación, no hay garantía de que las opiniones de los ciudadanos serán tomadas en cuenta.</li> <li>5. Apaciguamiento: En este nivel las personas tienen un cierto grado de influencia, pero su carácter simbólico sigue siendo evidente.</li> </ol>                   |
| <p>Grados de participación ciudadana</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Asociación: El poder se redistribuye a través de la asociación entre ciudadanos y los que tienen el poder. Acuerdan compartir responsabilidades de planificación y toma de decisiones.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

- 
7. Poder delegado: Las negociaciones entre ciudadanos y funcionarios públicos puede dar como resultado que los ciudadanos adquieran una autoridad dominante en el proceso de toma de decisiones.
  8. Control ciudadano: La gente exige un grado de control que garantice que los participantes puedan gobernar un programa o una institución.
- 

\*Tokenismo es un término utilizado para referirse a la inclusión simbólica de grupos minoritarios para evitar acusaciones de discriminación y exclusión.

Fuente: Adaptado de Arnstein (1969).

Para la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, el espectro en el que fluye la participación ciudadana depende de cuánta influencia se le otorgue al público (US EPA, 2014). A continuación, un gráfico que resume los cinco niveles de participación considerados en el espectro:

**Tabla 5**

*Niveles de participación ciudadana*

| Niveles de participación | Descripción                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Informar              | No provee la oportunidad para la participación ciudadana, sino que provee información necesaria al público para que puedan comprender el proceso de toma de decisión.                                                                                    |
| 2. Consultar             | Es la oportunidad mínima y básica para que el público pueda opinar en el proceso de toma de decisión. La consulta consiste en preguntar e incorporar los aportes ciudadanos en el proceso, por lo que no existen mecanismos para una actuación conjunta. |

---

---

|               |                                                                                                                                                                                       |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Involucrar | Involucrar implica incluir. En este nivel, el público es invitado al proceso de toma de decisión, muchas veces desde el inicio, y es provisto de múltiples oportunidades para opinar. |
| 4. Colaborar  | Implica trabajar conjuntamente, el público es directamente involucrado en el proceso de toma de decisión. Sin embargo, la agencia es la encargada de tomar la última decisión.        |
| 5. Empoderar  | Las agencias le proveen al público la oportunidad de tomar decisiones por sí mismos.                                                                                                  |

---

Fuente: Adaptado de US EPA (2014).

### **1.5.3. Capacidad estatal**

#### **- Crisis del estado**

El Estado es una entidad que está íntimamente entrelazada con la sociedad en donde ejerce su influencia. El tipo de democracia que se consolida en cada Estado está supeditada a los rasgos y las dinámicas propias de la sociedad. El Estado también se define como un conjunto de relaciones sociales que establecen un orden específico dentro de un territorio. Dichas relaciones se formalizan a través de un sistema legal y coercitivo (O'Donnell, 2015). Esta dimensión legal del Estado se caracteriza por respaldar relaciones asimétricas de poder, tanto en regímenes capitalistas como socialistas. A pesar de ello, el orden legal brinda predictibilidad social e igualdad para el ejercicio de derechos políticos, importantes en una democracia.

En la actualidad, los Estados latinoamericanos sufren de una crisis profunda por tres razones principales: La incapacidad de las burocracias para cumplir con sus obligaciones, la ineficiencia de las leyes y la inverosimilitud de que el Estado guíe sus decisiones por una máxima de bien común (O'Donnell, 2015). De acuerdo con Oszlak

(1992), la razón que explica la crisis estatal, y por correspondencia, la crisis de la sociedad es la relación de clientelismo establecida entre el Estado y ciertos sectores de la sociedad. Según los dos autores antes mencionados, la crisis del Estado no puede ser entendida sin tener en consideración a la sociedad y al aparato burocrático sobre el que se sostiene. En ese sentido, la capacidad del Estado para conseguir los objetivos colectivamente planteados recae en la gestión de su aparato burocrático y la canalización de las demandas de la sociedad.

Para entender esta relación, se han planteado dos formas de articulación entre la esfera pública (estatal) y privada (social). La primera es una articulación horizontal o funcional, en la cual se define qué esfera se ocupará de qué aspectos en la gestión de la sociedad; la segunda es una articulación vertical o jerárquica y se establece quién definirá los contenidos de la agenda pública y emplea los recursos de poder para ejecutar las decisiones (Oszlak, 1992). Adicionalmente, Oszlak (1992) considera una tercera forma de articulación entre el Estado y la Sociedad que denomina material, que es la arena en donde surge el conflicto y se desarrolla la lucha política. Es en esta dimensión que se define la expropiación de recursos a la sociedad para cumplir con los objetivos planteados.

En una sociedad en donde priman ciertos sectores dominantes sobre el Estado, se crean funciones estatales que beneficiarán, a través de la redistribución de los recursos, a estos sectores. La articulación vertical o jerárquica es la dimensión determinante, pues a través de esta se define la posibilidad de fijar agendas, crear políticas para atender problemas públicos y asignar recursos. Para hacerle frente a la

crisis no es suficiente reducir el aparato estatal, es también necesario redefinir su papel (Oszlak, 1992).

La redefinición del papel del Estado implica redefinir la estructura burocrática que lo sustenta. Los programas y políticas públicas que se requieren implementar durante el ejercicio de la función estatal dependen de la articulación de comportamientos individuales congruentes o no con un marco normativo y la incertidumbre de los impactos que tendrán las decisiones (Oszlak, 2015). Las burocracias tendrán características distintas según el régimen político en el cual se encuentren. En un régimen democrático-liberal, la naturaleza abierta del juego político permite el acceso a diversos grupos. Por el lado del ámbito normativo, existe una gran cantidad de normas y procedimientos que permiten reducir los riesgos al momento de tomar decisiones. El tipo de burocracia que promueve el régimen democrático liberal promueve formas de duplicación y superposición de funciones (Oszlak, 2015).

Esto quiere decir que el régimen político se encuentra íntimamente relacionado con el tipo de burocracia que existirá, el acceso al poder y las normas existentes. La actividad estatal en un régimen democrático liberal, el resultado se ve plasmado en programas y políticas públicas.

#### **- La capacidad estatal**

De acuerdo con Rosas Huerta (2008), la literatura que habla de capacidad estatal se divide en 4; la capacidad indicada, la capacidad efectiva, la capacidad como producto o resultado de un proceso y la capacidad como proceso. La capacidad indicada hace referencia a la eficacia administrativa para instrumentar sus objetivos oficiales (Sikkink, 1993) y la aplicación efectiva de los recursos a fin de producir valor público

(Oszlak, 2005). Por otro lado, la capacidad efectiva se refiere a la actuación del gobierno o su desempeño, de acuerdo con Repetto (2004) es la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. A su vez, la capacidad como producto o resultado de un proceso se conceptualiza como la habilidad para desempeñar tareas de manera efectiva, eficiente y sustentable (Grindle & Hilderbrand, 1995; Land, 2000; Ospina Bozzi, 2002). Finalmente, la capacidad como proceso hace referencia a los esfuerzos por mejorar la capacidad estatal.

En esta investigación, la capacidad estatal será analizada en cuando a su efectividad y desempeño. En ese sentido, Repetto (2004) la habilidad de las instancias gubernamentales para implementar políticas públicas que alcancen los mayores niveles posibles de valor social. Lo que se entiende como valor social, en un régimen democrático- liberal, es definido y redefinido constantemente por diversos grupos e individuos con diferentes recursos de poder. Para identificar problemas, diseñar y gestionar una política pública, es importante que existan reglas de juego claras que propicien una interacción institucionalizada.

En esta línea, entendemos a una institución como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos y gobiernos (North, 1993 citado por Repetto, 2004). Para una mejor comprensión de las instituciones, se dividen en tres (R1, R2, R3): Las reglas que inciden en los resultados o contenidos de la acción pública puntual (R1), las reglas que fijan resultados específicos a los contenidos de la acción pública (R2), y las reglas que definen quién y cómo se hacen las reglas (R3). En la siguiente tabla se ilustran mejor estas:

**Tabla 6***Niveles de reglas según Repetto*

| <b>Nivel</b> | <b>Definición</b>                                                                                                                                                                                                                 | <b>Ejemplo</b>                                                                                                                                                                     |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| R1           | Reglas, rutinas o normas que afectan los resultados o el contenido de la acción pública.                                                                                                                                          | Ley General del Ambiente                                                                                                                                                           |
| R2           | Reglas que fijan resultados específicos a las reglas del nivel R1<br>Formal: Reglas que determinan quiénes fijan los resultados específicos del nivel R1.<br>Informal: Reglas que fijan resultados específicos a las del nivel R1 | Ley de bases de la descentralización<br><br>Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)-transferencia de funciones. |
| R3           | Reglas que determinan quién y cómo se crean las reglas en general. Establecen los procesos de participación política y toma de decisiones en el ámbito público.                                                                   | Constitución Política del Perú.                                                                                                                                                    |

Nota: Adaptado de Acuña & Repetto (2007).

Según esto, el papel de las instituciones en relación con la capacidad estatal se manifiesta en dos frentes: delimitan la acción de los actores y consolidan diversas formas de los dos componentes principales de la "capacidad estatal": administrativa y política (Repetto, 2004). La capacidad administrativa se refiere a la necesidad de tener organizaciones estatales eficaces, procedimientos claros y personal capacitado. En cuanto a la capacidad política, se relaciona con la habilidad de los gobernantes para abordar las demandas de la población. En otras palabras, se refiere a los recursos de poder que tienen los actores sociales relevantes para influir en las políticas públicas.

Para evaluar la capacidad estatal, como lo refiere Rosas Huerta (2008) siguiendo a Repetto, se deben analizar a dos dimensiones: la dimensión administrativa y la política. A continuación, el detalle de las características a contemplar en cada dimensión:

**Tabla 7***Características y dimensiones de la capacidad estatal*

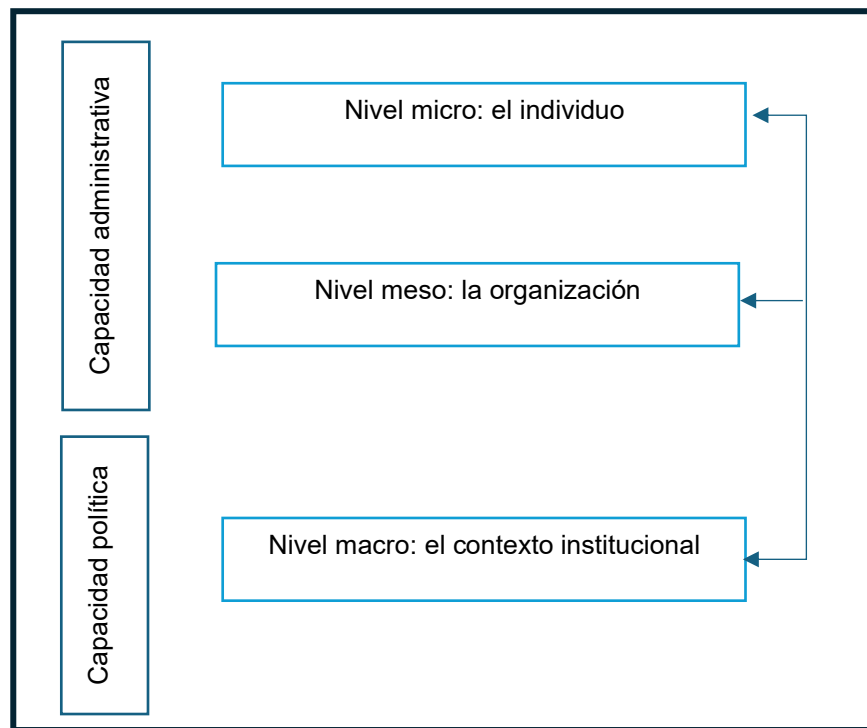
| <b>Características/<br/>Dimensiones</b> | <b>Capacidad administrativa</b>                                                                                                                                                                                                                    | <b>Capacidad política</b>                                                                                                           |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición                              | Habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal necesarias para implementar sus objetivos oficiales.                                                                                                                                          | Reglas, normas y costumbres que se establecen entre el Estado, régimen político, sectores socioeconómicos y contexto internacional. |
| Dimensiones                             | <ul style="list-style-type: none"><li>- Recursos humanos (número, variedad, cargos de funcionarios, entre otros).</li><li>- Organización (recursos financieros, forma de organización, autoridad jurídica, reglas de juego, entre otros)</li></ul> |                                                                                                                                     |

Nota: Adaptado de Rosas Huerta (2008).

Siguiendo lo expuesto en el cuadro, Rosas Huerta (2008) propone 3 niveles para comprender la capacidad estatal; el nivel micro (individuo), meso (organización) y macro (contexto institucional). En la siguiente figura se aprecia mejor su interrelación y características:

**Figura 1**

*Componentes y niveles de la capacidad estatal*



Nota: Adaptado de Rosas Huerta (2008).

El nivel micro en la capacidad administrativa hace referencia a las habilidades que tienen los individuos que trabajan dentro de una organización. Se manifiesta a partir de la cantidad de personal, sus características, el tipo de contrato, el perfil, el reclutamiento, promoción, salarios, entre otros (Rosas Huerta, 2008). En la misma dimensión administrativa existe otro nivel, que es el meso y hace referencia a las actividades de gestión y fortalecimiento para el desempeño de tareas y funciones específicas en la organización. Este nivel se expresa en los recursos económicos asignados, las responsabilidades, funciones, cooperación y coordinación de las organizaciones (Rosas Huerta, 2008). Finalmente tenemos el nivel macro o institucional como dimensión política. A este nivel, se analizan las instituciones y el entorno

económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público (Rosas Huerta, 2008).

Al realizar evaluaciones sobre la capacidad estatal, como lo refiere la autora, es necesario abordar solo aquellas dimensiones y niveles que sean representativos para analizar una política pública o fenómeno específico. En esta investigación se tendrá en consideración solo el nivel meso y macro, pues el nivel micro compete al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y merece una investigación distinta y más completa. En ese sentido, para analizar el factor de capacidad estatal en el conflicto ocurrido durante la MEIA-d del TPGSM se tomarán en consideración las funciones de las entidades estatales que intervinieron en el conflicto, su interrelación, las instancias que las componen y el personal descentralizado que posee. Asimismo, a nivel macro se analizará el entorno económico, político social y las interrelaciones con los ciudadanos que tuvieron las entidades estatales durante el conflicto.

## **1.6. Tipología de la investigación**

### **1.6.1. Enfoque de investigación**

El enfoque de la investigación que se realiza es de tipo cualitativo. Entre las principales características de este enfoque se encuentra el énfasis en indagar sobre la forma en que el mundo es comprendido, experimentado y producido; se emplean métodos de análisis flexibles y sensibles al contexto social en el que los datos son producidos; y su relevancia surge de la relación que tiene con la teoría, pues tiene la capacidad de ampliarla, modificarla y superarla (Vasilachis de Gialdino, 2006). De acuerdo con Strauss y Corbin (1990, como se citó en Vasilachis de Gialdino, 2006), los componentes más importantes de la investigación cualitativa son los datos, los

procedimientos analíticos a través de los cuales se procesan estos y los informes escritos y verbales. Para la presente investigación, se adoptó un enfoque cualitativo porque el fenómeno a estudiar es un conflicto social altamente politizado, en el que las opiniones y percepciones de los actores juegan un rol importante en la comprensión de este. Los datos por utilizar provienen de fuentes secundarias como entrevistas en medios de comunicación, mensajes en redes sociales y reportes del Ejecutivo. De manera complementaria, se realizan entrevistas para identificar las principales posturas de los actores.

#### **1.6.2. Tipo o alcance de la investigación**

El propósito de los estudios de tipo descriptivo es describir situaciones y eventos, es decir, cómo es y se manifiesta un determinado evento. Se miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar (Hernández Sampieri et al., 2000).

La presente investigación es de tipo descriptiva porque busca describir el conflicto ocurrido durante el proceso de modernización del Terminal Portuario General San Martín entre los años 2018 y 2020.

#### **1.6.3. Importancia de la investigación**

Contribuir al debate sobre la conflictividad social en la Ciencia Política peruana.

### **1.7. Estructura básica de la investigación**

#### **1.7.1. Problemática**

- **Problema principal**

¿Cuáles son los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020?

- **Problemas secundarios**

- **Pregunta Secundaria 1**

¿Cuáles fueron los antecedentes del conflicto social ocurrido durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020?

- **Pregunta Secundaria 2**

¿Cómo se desarrolló el factor desempeño estatal en la gestión del conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020?

- **Pregunta Secundaria 3**

¿Cómo se estructuró el factor participación ciudadana durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020?

### **1.7.2. Objetivos del Estudio**

- **Objetivo Principal**

Describir los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020.

- **Objetivos secundarios**

1. Describir los antecedentes del conflicto social ocurrido durante el proceso de evaluación del MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020.
2. Analizar el factor desempeño estatal en la gestión del conflicto social durante el proceso de evaluación del MEIA-g del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020.
3. Describir cómo se ha estructurado el factor participación ciudadana durante el proceso de evaluación del MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020.

### **1.7.3. Hipótesis**

- **Hipótesis Principal**

Los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del TPGSM (2018-2020) fueron el deficiente desempeño estatal para la gestión de conflictos sociales y el deficiente proceso de participación ciudadana implementado.

- **Hipótesis Secundarias**

- El conflicto se encontraba en estado latente incluso antes de la modificación del estudio de impacto ambiental, pues al encontrarse cerca de un área protegida, existía un gran temor por las posibles repercusiones que las nuevas estructuras pudieran causar en el entorno. En ese sentido, la empresa (TPP), la entidad evaluadora (SENACE) y la población del área de influencia del proyecto tenían distintos puntos de vista respecto a los perjuicios y beneficios

que traería la aprobación de la modernización del Terminal Portuario General San Martín, y posteriormente, la modificación de su estudio ambiental.

- El factor desempeño estatal explica la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020, pues si bien las entidades estatales competentes habían mapeado el posible escalamiento de un conflicto social, estas no contaron con la capacidad necesaria para tomar las medidas que evitaran las protestas sociales.
- El factor participación ciudadana explica la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020, pues es debido a los deficientes mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que existen para que las personas expresen sus opiniones, que se ven en la necesidad de buscar otros medios (protestas) para hacer escuchar sus demandas.

Para mayor información, revisar el **Anexo N°01**.

## **1.8. Metodología**

### **1.8.1. Diseño de investigación**

El tipo de diseño elegido es el estudio de caso. Este diseño se caracteriza por indagar en un fenómeno específico a través de uno o varios casos, durante un periodo de tiempo determinado y que se vale de múltiples fuentes de información (Creswell, 2013). Los estudios de caso utilizan sus propios procedimientos y clases de diseño. Sampieri y Mendoza (2018), citado por Hernández-Sampieri y Mendoza los definen como estudios que al utilizar procesos de investigación cualitativos, cuantitativos o mixtos

analizan en profundidad una unidad holística para abordar el planteamiento del problema y poner a prueba hipótesis y apoyar al desarrollo de teoría.

El estudio de caso de la presente investigación se fundamenta en un diseño no-experimental de tipo transversal. Esto quiere decir que no se han manipulado variables independientes para ver su efecto sobre otras variables, solo hemos limitado la observación del fenómeno (Hernández-Sampieri, Roberto & Mendoza, Cristian, 2018). Así también, la recolección de datos corresponde a un solo momento, por lo cual lo calificamos como transversal y no longitudinal (Hernández-Sampieri, Roberto & Mendoza, Cristian, 2018).

En el problema de investigación presentado, se pretende describir y analizar los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín. Para los fines de la problemática a estudiar, el estudio de caso se presenta como el diseño más adecuado para tener un conocimiento profundo de lo que fueron las características del conflicto social, el desempeño estatal y cómo se estructuró la participación ciudadana durante todo el proceso.

#### **1.8.2. Espacio de aplicación o tamaño de la muestra**

Se aplicaron en total 12 entrevistas a diversas entidades estatales y actores que tuvieron algún tipo de participación en el conflicto materia de estudio. En algunas entrevistas participaron de dos personas a más, pero se consideran como una sola entrevista. Las entrevistas realizadas a los actores sociales en Paracas se realizaron a través de llamadas telefónicas, pero no se pudo grabar, sin embargo, sí se tomaron

apuntes. Por otro lado, las entrevistas que sí se pudieron grabar<sup>1</sup> se encuentran transcritas en el **Anexo N°03**. Para mantener el anonimato de los entrevistados, se utilizará una codificación para referirse a ellos a lo largo de la investigación. Para más detalle, revisar la siguiente tabla:

**Tabla 8**

*Entrevistas aplicadas*

| N° de entrevista | Tipo de actor | Relevancia                                                                             | Codificación              | Fecha de entrevista | Medio           |
|------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------|
| Entrevista N°01  | Actor social  | Representante de organización opositora a la construcción de minerales.                | Entrevistado N°01-Paracas | 04/04/2024          | Teléfono        |
| Entrevista N°02  | Actor social  | Pescador, familiarizado con el medio informativo de Paracas.                           | Entrevistado N°02-Paracas | 05/04/2024          | Teléfono        |
| Entrevista N°03  | Actor social  | Dueño de una agencia de turismo en Paracas                                             | Entrevistado N°03-Paracas | 05/04/2024          | Teléfono        |
| Entrevista N°04  | Actor social  | Secretaria de una organización opositora a la construcción de concentrado de minerales | Entrevistado N°04-Paracas | 06/04/2024          | Teléfono        |
| Entrevista N°05  | Actor social  | Artesana de El Chaco                                                                   | Entrevistado N°05-Paracas | 07/04/2024          | Teléfono        |
| Entrevista N°06  | Especialista  | Especialista de la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes del MTC   | Especialista-DGGPT- MTC   | 05/04/2024          | Zoom            |
| Entrevista N°07  | Especialista  | Especialista de la Oficina                                                             | Especialista-OGSD- MTC    | 15/04/2024          | Presencialmente |

<sup>1</sup> Es importante resaltar que no se concretaron entrevistas con representantes de Senace y la empresa TPP. Sus posturas fueron recogidas a partir de información secundaria.

| N° de entrevista | Tipo de actor                           | Relevancia                                                                                                         | Codificación                  | Fecha de entrevista | Medio           |
|------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------------|
| Entrevista N°08  | Director                                | de Diálogo y Gestión Social- MTC<br>Director de la Oficina de Diálogo y Gestión Social- MTC                        | Director- OGSD- MTC           | 15/04/2024          | Presencialmente |
|                  | Especialista legal                      | Especialista legal de la Dirección de Evaluación Ambiental del MTC                                                 | Especialista N°01- DEA- MTC   | 22/04/2024          | Zoom            |
|                  | Coordinador                             | Coordinador de la Dirección de Evaluación Ambiental del MTC                                                        | Coordinador- DEA- MTC         | 22/04/2024          | Zoom            |
| Entrevista N°09  | Especialista en participación ciudadana | Especialista en participación ciudadana de la Dirección de Evaluación Ambiental del MTC                            | Especialista N°02- DEA- MTC   | 22/04/2024          | Zoom            |
|                  | Director                                | Director de la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter                               | Director- DPGCS- Mininter     | 29/04/2024          | Presencialmente |
| Entrevista N°10  | Coordinadora                            | Coordinadora de la región Macro centro de la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter | Coordinadora- DPGCS- Mininter | 29/04/2024          | Presencialmente |
| Entrevista N°11  | Asesor                                  | Asesor de la Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad                                | Asesor- APCSG- Defensoría     | 08/05/2024          | Presencialmente |
| Entrevista N°12  | Especialista                            | Especialista de la Secretaría de                                                                                   | Especialista N°01- SGSD- PCM  | 23/05/2024          | Presencialmente |

| N° de entrevista | Tipo de actor | Relevancia                                                                                                | Codificación                | Fecha de entrevista | Medio           |
|------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------|
|                  | Especialista  | Gestión Social y Diálogo de la PCM<br>Especialista de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM | Especialista N°01- SGSD-PCM | 23/05/2024          | Presencialmente |

Nota: Elaboración propia.

### 1.8.3. Modus Operandi

La información secundaria se complementará con información primaria recabada de las entrevistas. En ese sentido, para contactar a los entrevistados se utilizaron redes sociales y canales formales, en el caso de los especialistas de las entidades estatales.

### 1.8.4. Instrumentación

Se utilizará un formato de entrevista semiestructurada. Para más información, revisar el **Anexo 02.**

## **CAPÍTULO 2: Desarrollo del conflicto**

En este capítulo se elabora una secuencia cronológica del conflicto, comenzando con la concesión del proyecto y la primera certificación ambiental (2015-2017). Se evidencia la existencia de un “conflicto preexistente” debido a la preocupación de una posible contaminación ambiental. Esto se evidencia en la primera audiencia pública, en donde el MTC promete que se construirá una vía alterna al Terminal Portuario a fin de que no se afecte el tráfico regular de los vehículos. Asimismo, se aborda el conflicto en materia de estudio, que ocurre durante los años 2018 y 2020, durante el proceso de Modificación de Estudio de Impacto Ambiental (MEIA-d).

### **2.1. Antecedentes**

El Terminal Portuario General San Martín (en adelante TPGSM), popularmente conocido como el Puerto de Pisco, es una estructura portuaria cuya infraestructura fue creada a 1969, de acuerdo con información de acceso público ubicada en la página web de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (en adelante, Proinversión) (ProInversión, s. f.). Se ubica en el departamento de Ica, en la localidad de Punta Pejerrey, a 280 km del Puerto del Callao (ProInversión, 2013). Debido su ubicación dentro de la zona de amortiguamiento<sup>2</sup> de la Reserva Nacional de Paracas, ha sido sujeto de controversias desde el inicio de su proceso de certificación ambiental. En este subcapítulo se desarrollarán los antecedentes del conflicto social ocurrido durante la Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante. MEIA-d) del TPGSM.

---

<sup>2</sup> Es decir, zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas que, por su naturaleza y ubicación, requieren de un tratamiento especial.

### **2.1.1. Primera etapa: La concesión del proyecto (2008-2014)**

Para comprender cómo se concesionó la obra de modernización del TPGSM es necesario considerar que, en el ámbito portuario, el ente rector es la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante APN). De acuerdo con la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, la APN se encarga de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Portuario (en adelante PNDP), que es un documento técnico normativo en el que se establecen lineamientos orientadores para el desarrollo, modernización y competitividad del Sistema Portuario Nacional (Ley del Sistema Portuario Nacional, 2003). En ese sentido, las inversiones y celebraciones de contratos deben guardar concordancia con los lineamientos y estrategias señalados en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.

De conformidad con este Plan, APN cuenta con el apoyo de Proinversión para fomentar la participación del sector privado y establecer contratos de concesión. De acuerdo con el Reglamento de esta ley (D.S. N.º 003-2004-MTC), corresponde también a la APN conducir los procesos de promoción de la inversión privada en infraestructura portuaria de titularidad pública (Reglamento de Ley del Sistema Portuario Nacional, 2004). Asimismo, establece que la infraestructura portuaria podrá otorgarse en administración del sector privado en plazos no mayores a 30 años (Reglamento de Ley del Sistema Portuario Nacional, 2004). En el 2005, la APN y Proinversión firmaron un Convenio Marco de Cooperación, que estipula que la APN será la encargada de aprobar los planes de promoción que elabore Proinversión y celebrar con el sector privado los compromisos contractuales que se deriven de los Proyectos; asimismo, Proinversión se encarga de realizar los estudios para determinar la viabilidad económico- financiera de los procesos de promoción de la inversión privada, además de ejecutar y desarrollar los

proyectos, desde la convocatoria hasta la suscripción del contrato (ProInversión & Autoridad Portuaria Nacional, 2005).

Como se establece en el marco legal previamente esbozado, el PNDP es el documento en donde se señala cuáles serán los proyectos portuarios que se priorizarán. En la modificación del PNDP del año 2008 comprobamos que uno de los proyectos priorizados es la modernización del TPGSM (ProInversión, 2008). En ese sentido, para el año 2013 Proinversión, de acuerdo con las funciones otorgadas por el Convenio Marco de Cooperación, elaboró un Plan de Inversión en versión final, luego de cinco años de modificaciones. En este Plan de Inversión se señala que el concesionario que gane el concurso tendrá a su cargo el diseño, construcción, financiamiento, remodelación, equipamiento y mejoras del TPGSM, así como la operación y el mantenimiento del terminal (ProInversión, 2013). En julio del 2014 se suscribe, finalmente, el contrato de concesión por 30 años entre Proinversión y la empresa Consorcio Paracas.

### **2.1.2. Segunda etapa: El proceso de certificación ambiental (2015- 2016)**

De acuerdo con la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, los proyectos de inversión que contemplen actividades con un posible impacto ambiental necesitan obtener una certificación (Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, 2001). Esto quiere decir que una vez concesionado el proyecto de modernización del TPGSM a Consorcio Paracas, este debe obtener la certificación ambiental previo a los trabajos de construcción.

De acuerdo con la ley previamente mencionada, los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, SEIA)

deben ser calificados de acuerdo con el riesgo ambiental en alguna de estas tres categorías:

- a) Categoría I – Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Proyectos con impacto leve.
- b) Categoría II – Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Proyectos con impacto moderado.
- c) Categoría III – Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Proyectos con impactos negativos significativos.

A través de la Resolución Directoral N° 401-2013-MTC/16 con fecha 14 de octubre de 2013 se le asigna categoría III al Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) al proyecto “Terminal Portuario General San Martín de Pisco y aprueba términos de referencia”.

La entidad encargada de aprobar los estudios de categoría III, es decir, Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d), es el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). Senace se creó a través de la Ley N.º 29968, en el año 2012. De acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final de esta ley, la implementación de Senace y la transferencia de funciones a su ámbito de competencia es un proceso constante y continuo, que se desarrolla de manera gradual (Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, 2012), de acuerdo con un cronograma de plazos aprobados por D.S. N° 003-2013-MINAM.

En el caso del TPGSM, la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) fue el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esto debido a que la función de aprobación de los EIA-d aún no había sido transferida a Senace. La transferencia de funciones del MTC a Senace se completó aún en el año 2016, a través de la RM N°160-2016-MINAM. El proceso de certificación ambiental en el

caso del TPGS fue iniciado en el 2015, cuando la entidad encargada de la aprobación era aún el MTC. La aprobación del Estudio de Impacto Ambiental se otorgó el 25 de julio del 2016, a través de la Resolución Directoral N°696-2016-MTC/16.

Como se verá en un posterior capítulo, el proceso de certificación ambiental se encuentra acompañado de un proceso de participación ciudadana que involucra a la población del área de influencia del proyecto. La importancia de este proceso radica en que se da a conocer los componentes, posibles impactos y beneficios que el proyecto tendrá para la población aledaña. En ese sentido, la interacción entre el Estado, empresa y población puede generar una serie de controversias, que, de acuerdo con la magnitud, se configurará o no en conflicto social.

En el caso de los proyectos de infraestructura, el proceso de participación se encuentra regulado por el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En este reglamento establece que para garantizar la eficacia de los procesos participativos es necesario formular un PPC aprobado por la DGASA (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes, 2004). En el caso del EIA-d del TPGSM, se aplicaron tres mecanismos de participación ciudadana: Un taller participativo antes de la elaboración del estudio, una consulta pública general en la etapa intermedia del estudio y una audiencia pública en la etapa final del estudio.

### **2.1.3. Análisis del conflicto preexistente (2015-2016)**

Durante el proceso de certificación ambiental del TPGSM, la población aledaña al proyecto manifestó su oposición a la modernización del puerto. Los opositores

sostenían que las actividades del proyecto afectarían el ecosistema marino de la zona, lo que traería consecuencias negativas a las actividades económicas que se desarrollan en el área de influencia del proyecto, como son la pesca artesanal, la maricultura y el turismo. Adicionalmente, existía el temor de que las actividades del puerto generaran un mayor tráfico automovilístico y que esto ocasionara impactos negativos hacia las actividades turísticas de la zona.

A continuación, un cuadro resumen de los principales opositores al proyecto y las razones de su postura, así como de sus demandas:

**Tabla 9**

*Posturas opositoras al proyecto durante el EIA*

| <b>Actor</b>               | <b>Razón de Oposición/<br/>Demanda</b>                                                                                        | <b>Manifestación</b>                                         | <b>Fecha</b> | <b>Etapas de la<br/>certificación<br/>ambiental</b>        | <b>Fuente</b>                                                    |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Población de Paracas       | Manifestantes sostenían que el proyecto afectaría la actividad turística, las actividades comerciales y el ecosistema marino. | Protesta a las afueras del Auditorio del Hotel “San Agustín” | 04/06/2015   | Audiencia pública-<br>Etapa final del estudio              | Resumen de caso Defensoría del Pueblo (2015JUN027-SOC-ICA/APCSG) |
| Entrevistado N°05- Paracas | Preocupación por la ampliación del puerto, debido a su experiencia pasada con Chimbote.                                       | Protesta a las afueras del Auditorio del Hotel “San Agustín” | 04/06/2015   | Audiencia pública-<br>Etapa final del estudio              | Entrevista a actor social <sup>3</sup>                           |
| ADESOSPA                   | Construcción de una vía alterna al Puerto para que no se perjudiquen las actividades turísticas en la zona.                   | Polideportivo de Paracas, Asociación Pro-Vivienda San Martín | 14/07/2015   | Audiencia pública reprogramada-<br>Etapa final del estudio | Resumen de caso Defensoría del Pueblo (2015JUN027-SOC-ICA/APCSG) |

Nota: Elaboración propia, a partir del resumen de caso de la Defensoría del Pueblo y la entrevista al actor social N°5 de Paracas.

<sup>3</sup> Para mayor información revisar la Tabla N°8

De acuerdo con el Resumen de caso de la Defensoría del Pueblo (2017) al que se tuvo acceso gracias al requerimiento de información pública, el conflicto tuvo lugar desde junio del 2015, fecha en la que las manifestaciones en contra el proyecto ocasionaron la reprogramación de la audiencia pública; hasta enero del 2017, fecha en la que el caso figura como “Resuelto”. Es así que el caso finaliza cuando la empresa desiste de continuar la apelación a la certificación ambiental otorgada por el MTC el 29 de julio del 2016. Como lo mencionó el asesor<sup>4</sup> entrevistado para esta investigación, la Defensoría del Pueblo considera que un conflicto ha sido resuelto cuando ya se resolvió el móvil del problema, en este caso, cuando se otorga la certificación ambiental correspondiente.

En ese sentido, para esta investigación se considerará como antecedente inmediato del caso de estudio, desde la reprogramación de la audiencia pública (04/06/2015) hasta el otorgamiento de la certificación ambiental (29/07/2016). Para fines didácticos, esta etapa toma el nombre en adelante de “conflicto preexistente”.

Durante una entrevista realizada a una de las personas que estuvo en contra de la modernización del TPGSM (Entrevistado N°05- Paracas), esta manifestó su preocupación por la obra a raíz de la experiencia en Chimbote. Expresó que durante su niñez apreció el contraste entre el antes y después de la instalación de las fábricas de anchoveta, lo que la llevó a reflexionar sobre las futuras consecuencias que traería una modernización del Terminal Portuario para la Reserva de Paracas. Asimismo, hizo referencia a una “lucha” previa, que fue el intento de instalación de una central petroquímica en Paracas. Ella considera que no se hizo gracias a la presión ejercida por

---

<sup>4</sup> Asesor- APCSG- Defensoría, revisar Tabla N°08 y Anexo N°02

los habitantes de la zona. En ese sentido, durante la entrevista, hizo énfasis en que se concesionó el puerto “a espaldas del pueblo”, lo que se traduce en una sensación de ilegitimidad de las decisiones estatales.

Como se mencionó anteriormente, en el Plan de Participación Ciudadana (PPC) del EIA del proyecto se incluyeron 3 mecanismos de participación ciudadana: Un taller participativo, una consulta pública y una audiencia pública. El objetivo de estos mecanismos es brindar información oportuna sobre el proyecto y generar espacios de diálogo con la población (ECSA Ingenieros & Terminal Portuario Paracas, 2015). De acuerdo con el Informe N°00037-2020 del Ministerio del Interior (Mininter), fue durante la audiencia pública programada inicialmente para el 04 de junio del 2015 que ocurrió una protesta a las afueras del auditorio en donde se iba a realizar dicho evento. Los manifestantes sostenían que el proyecto iba a afectar las actividades turísticas y comerciales de la zona, así como al ecosistema marino, por lo que no consideraban viable su construcción (Ministerio del Interior, 2020) . Debido a la protesta a las afueras del auditorio, la audiencia pública se suspendió hasta nueva fecha.

Previo al desarrollo de la audiencia pública reprogramada, la empresa TPP ejecutó dos talleres informativos en los distritos de Paracas y San Andrés. Ambos se desarrollaron el 07 de julio del 2015, en distintos locales y horarios (ECSA Ingenieros & Terminal Portuario Paracas, 2016). La empresa TPP convocó a estos dos talleres, que no estaban contemplados inicialmente en el PPC, con el objetivo de realizar una mejor difusión del proyecto en vista de los acontecimientos suscitados durante el desarrollo de la audiencia pública del 04 de junio.

La nueva fecha para la audiencia pública se concertó para el 14 de julio del 2015. Se registraron un total de 372 asistentes, entre los cuales se encontraban los representantes del Colectivo Organizado para el desarrollo Sostenible del Distrito de Paracas- ADESOSPA (ECSA Ingenieros & Terminal Portuario Paracas, 2016). De acuerdo con lo señalado por el Resumen de caso de la Defensoría del Pueblo, fue en este evento que el Colectivo en mención manifestó la importancia de la construcción de una vía alterna al puerto para que no se perjudiquen las actividades turísticas de la zona (Defensoría del Pueblo, 2017).

Ante esta problemática, la Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA) del MTC, conforme a lo señalado en el acta de la audiencia pública reprogramada, se comprometió a realizar los estudios para una nueva vía de acceso al terminal portuario (ECSA Ingenieros & Terminal Portuario Paracas, 2016). Sin embargo, cabe destacar que, durante las entrevistas realizadas para la presente investigación, los entrevistados manifestaron que no consideraban adecuado hacer una vía alterna al Terminal Portuario, pues esta traería consecuencias negativas para el ecosistema de la Reserva de Paracas.

Finalmente, el 26 de julio del 2016 a través de la R.D. N.º 696-2016-MTC/16 la Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA) le otorgó la certificación ambiental al proyecto “Terminal Portuario General San Martín-Pisco”. Ante esto, la Defensoría del Pueblo calificó al conflicto como “resuelto” en enero del 2017 puesto que luego del otorgamiento de certificación la población no expresó oposición a la decisión administrativa (Defensoría del Pueblo, 2017). Siguiendo esta línea, es importante mencionar lo que los entrevistados mencionaron a propósito del conflicto preexistente.

El Entrevistado N°01- Paracas dijo que el Estudio de Impacto Ambiental fue aprobado a pesar de no haberse subsanado las 169 observaciones realizadas por la DGASA del MTC, lo que le llevó a considerar que fue una decisión política y no técnica lo que finalmente decidió sobre la aprobación del EIA-d. Asimismo, hizo mención de algunos rumores que existían de la supuesta conexión entre el expresidente Pedro Pablo Kuczynski y la empresa Servosa, de la cual él era accionista. Esta empresa se dedica al transporte de GNP, GLV y concentrado de minerales y según el entrevistado, el expresidente habría viabilizado la aprobación del estudio ambiental por intereses privados, y el ejecutor de ello habría sido el entonces ministro de Transportes y Comunicaciones, Martín Vizcarra. Al igual que el Entrevistado N°05- Paracas, el Entrevistado N°01- Paracas hizo referencia a la central petroquímica que se quiso instalar en Paracas en el año 2012 para dar cuenta de cómo su oposición inicial al proyecto tuvo como resultado que no se llegara a ejecutar.

De manera similar, el Entrevistado N°03- Paracas dijo que él percibía que la estrategia del concesionario fue primero hacer el EIA-d para automáticamente comenzar con la Modificación del estudio (MEIA-d) y convertir al Terminal en un “puerto minero”. Cabe destacar que las fechas entre uno y otro estudio fueron bastante cortas, el EIA-d se aprobó el 26 de julio del 2016, mientras que 14 de noviembre del mismo año, el concesionario presentó a SENACE los términos de referencia y el Plan de Participación Ciudadana (en adelante PPC) para que una vez aprobados, comenzara el proceso de la modificatoria del estudio.

En síntesis, el conflicto preexistente alcanzó su máxima manifestación durante la audiencia pública. La oposición al proyecto estuvo guiada por una narrativa negativa acerca de los futuros impactos que iba a traer la modernización del puerto, estos impactos fueron asociados tanto a la naturaleza (medioambiente) como a las actividades económicas de la zona (turismo y pesca). La solución a esta oposición fue planteada en forma de talleres participativos adicionales, los cuales tenían como objetivo informar mejor a la población sobre el proyecto.

Adicionalmente, la DGASA del MTC, en su papel de entidad interesada en viabilizar el proyecto, asumió el compromiso de realizar los estudios correspondientes para una vía de acceso alterna al TPGSM. Durante las entrevistas, se logró identificar tres aspectos principales sobre esta etapa del conflicto preexistente: Temor a la modernización del puerto debido a experiencias pasadas, como el caso de Chimbote; experiencia previa de confrontación a una empresa que quería realizar sus operaciones en la Reserva de Paracas (central petroquímica) y percepción de ilegitimidad en la decisión de otorgar la certificación ambiental.

## **2.2. El conflicto durante la MEIA-D (2018-2020)**

El conflicto que es materia de estudio se desarrolló durante la Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Este instrumento de gestión ambiental complementario es realizado por el Titular cuando se pretenden gestar cambios, ampliaciones o mejoras importantes en las operaciones y/o actividades que ya cuentan con un estudio de impacto ambiental aprobado (MINAM, 2024). En el caso del Terminal San Martín, se requería la aprobación de una MEIA-d para la construcción de 4 nuevos componentes; un almacén de concentrados de minerales, una planta de tratamiento de

aguas residuales, una planta desalinizadora y un emisario submarino. A diferencia del instrumento ambiental previo, la MEIA-d iba a ser revisada por el Senace debido a la reciente transferencia de funciones por parte del MTC<sup>5</sup>.

El proceso de la Modificatoria del Estudio comenzó el 21 de febrero del 2017, fecha en la que se aprobó a través de la R.D. N° 044-2017-SENACE/DCA los Términos de Referencia y el Plan de Participación Ciudadana presentados por el Titular del proyecto. De acuerdo con el Reglamento de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, 2009, Article 8), los Términos de Referencia son aquellos lineamientos e instrucciones que guían el contenido y el alcance del estudio; mientras que el PPC es un documento en el que se señalan los mecanismos de participación ciudadana aplicables a todas las etapas del estudio (art.14). Por lo general, el proceso tiene 3 etapas: una etapa antes de la presentación del estudio, durante la presentación del estudio y luego de la presentación del estudio. En todos estos momentos se contemplan mecanismos de participación, que serán objeto de mayor análisis en el capítulo 4 de esta investigación.

El inicio del conflicto lo establecemos en noviembre del 2018, cuando Sernanp emite una alerta respecto a un grupo de personas que quiere usar el CADE Ejecutivos que se desarrollará en Paracas como un espacio de protesta. Ante esto, se sostuvieron reuniones sectoriales a fin de brindar alternativas de solución en caso se llegara a concretar tal situación. Seguidamente, en el año 2019 se registraron a través de medios oficiales 3 protestas que convocaron entre 60 a 100 personas, una de ellas tuvo lugar

---

<sup>5</sup> A través de la RM N°160-2016-MINAM, desde 14/07/2016 Senace aprueba los EIA-d, las actualizaciones y modificaciones.

durante la audiencia pública y tenía el objetivo de suspender el evento. Como se menciona en el Reglamento de Participación Ciudadana del sector Transportes, la audiencia pública, o consulta pública general es un acto público que se lleva a cabo en las diferentes etapas del proyecto (Reglamento de Participación Ciudadana del sector Transportes, 2004); la protesta a la que se hace mención ocurrió luego de presentado el documento de Modificatoria a Senace.

El objeto de dicha consulta pública era presentar los resultados del estudio a las autoridades regionales y a la ciudadanía en general, los aspectos del proyecto y los posibles impactos sociales, culturales y ambientales. Este mecanismo normado e institucionalizado fue utilizado como un espacio para la protesta, pues además de ser el último y más importante, acuden las autoridades competentes a escuchar cuáles serán los impactos de las operaciones del proyecto en el área de influencia<sup>6</sup> y qué medidas de manejo ambiental se tomarán; es decir, es un espacio propicio para que se escuchen las opiniones de los opositores de la MEIA-d.

En marzo del año 2020, cuando Senace se encontraba revisando la Modificatoria, el conflicto se mediatizó a través de redes sociales y medios de comunicación. El colectivo denominado “Todos por Paracas” organizó la campaña “Salvemos Paracas”<sup>7</sup>, que tuvo el apoyo de personajes mediáticos peruanos y población de todas las regiones del país. El objetivo principal fue solicitar que desapruere la MEIA-d, pues construir un almacén de concentrado de minerales sería perjudicial para el ecosistema de la zona (Barranzuela, 2020). El 8 de julio de ese año, mientras el Perú se encontraba en estado de emergencia por COVID-19, artistas, periodistas, cantantes y

---

<sup>6</sup> El área de influencia lo conforman los distritos de Paracas y San Andrés

<sup>7</sup> Mayor información en redes sociales: <https://www.instagram.com/salvemosparacas/>

otras personalidades destacadas en el país enviaron una carta abierta al entonces presidente Martín Vizcarra; la exministra de Ambiente, Fabiola Muñoz; y el exministro de Cultura, Alejandro Neyra (Redacción Cosas, s. f.). La carta apelaba a la historia de la cultura Paracas y la riqueza ecológica de la Reserva a fin de que no se apruebe la Modificatoria y no se construya el concentrado de minerales.

Cuando se desaprobó la MEIA-d el 7 de julio del 2020, personajes como el excongresista Daniel Olivares y el expresidente Francisco Sagasti<sup>8</sup> emitieron comentarios en sus redes sociales celebrando este acontecimiento y felicitando a la sociedad civil por su gran esfuerzo. La percepción de que la modificatoria del estudio fue desaprobada debido a la “lucha” por parte de la sociedad civil es una opinión que también sostienen los entrevistados que colaboraron con esta investigación. Esto se contrapone con lo que manifestó el Coordinador- DEA- MTC cuando se le preguntó sobre las observaciones del primer EIA:

Lo que quizás posiblemente tengas una precisión del procedimiento más adelante que se llevó con el terminal Paracas, que fue la modificación del EIA detallado, eso sí fue de conocimiento público y están todas las actuaciones registradas en el SENACE que se desaprobó esa modificación. Y ahí quedaron los antecedentes que no pudieron, digamos, lograr subsanar esas observaciones. Fue el tema de las observaciones relacionadas al tema del gaviotín y al tema del GECO, que fue una de las observaciones del SERNANP y que oportunamente no se satisfacen las subsanaciones de observaciones. Y como era una opinión vinculante, lo que procedió el SENACE es a declarar desaprobada la modificación.

---

<sup>8</sup> Mayor información en redes sociales: <https://x.com/todosporparacas?lang=es>

Como menciona el especialista ambiental, Senace desaprobó la MEIA-d debido a que el Titular del proyecto no logró absolver las observaciones emitidas por SERNANP, cuya opinión es vinculante, es decir, tiene que ser absuelta antes de emitir la aprobación de la certificación ambiental.

De manera adicional a lo mencionado, los entrevistados resaltaron su oposición a la MEIA-d debido al temor de que la construcción del concentrado de minerales generara contaminación ambiental a la Reserva Nacional de Paracas y de que el TPGSM se convierta en un “puerto minero”. A continuación, un cuadro resumen de las principales razones de oposición de los entrevistados:

**Tabla 10**

*Principales razones de oposición a la MEIA-D*

| <b>Actor</b>               | <b>Razón de Oposición/ Demanda</b>                                                                                      |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entrevistado N°01- Paracas | Oposición a la construcción del almacén de concentrado de minerales debido a la posible contaminación de la Reserva.    |
| Entrevistado N°02- Paracas | Temor a las enfermedades producto de la contaminación por minerales que traería el almacén de concentrado de minerales. |
| Entrevistado N°03- Paracas | Temor a que el puerto se convierta en un “puerto minero”.                                                               |
| Entrevistado N°04- Paracas | Percepción de que el TPGSM iba a convertirse en un “puerto minero”.                                                     |

Nota: Elaboración propia a partir de lo indicado por los entrevistados.

Complementariamente, gracias a la revisión de información secundaria difundida por medios de comunicación, redes sociales y los informes obtenidos por acceso a la

información pública, se hizo una clasificación de los actores que participaron durante el conflicto, a continuación, una tabla resumen:

**Tabla 11**

*Actores y posturas frente al conflicto (MEIA-d)*

| Tipología                                  | Nombre                                                                                           | Vocero/a                                                      | Posición frente al conflicto                                                                                                                                                                                                                       | Fuente                                        |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Organizaciones de la sociedad civil</b> | Asociación Frente de Defensa por el Desarrollo Sostenible Ecológico y Social Paracas (AFPADES)   | Carlos Aguela Espinoza (Presidente, representante legal)      | En contra de la aprobación de la MEIA-d debido a la propuesta de construcción del concentrado de minerales.                                                                                                                                        | Comunicado público                            |
|                                            | Asociación de Agencias de Viajes de Paracas (ASAVIPP)                                            | Paola Torres Escate (Presidenta)                              | En contra de la aprobación de la MEIA-d debido a la propuesta de construcción del concentrado de minerales.                                                                                                                                        | Redes sociales de medios locales              |
|                                            | Asociación Colectivo Organizado para el Desarrollo Sostenible del distrito de Paracas (ADESOSPA) | Luis Eduard Bolívar Jhong (Presidente)                        | En contra de la aprobación de la MEIA-d debido a la posible contaminación ambiental y sonora debido al incremento de camiones.                                                                                                                     | Comunicado público a través de redes sociales |
|                                            | Asociación de Propietarios de Paracas (ASOPARACAS)                                               | Jorge Benavides Alfaro (representante legal)                  | En contra de la aprobación de la MEIA-d debido a la propuesta de construcción del concentrado de minerales.                                                                                                                                        | Página de Facebook                            |
|                                            | ONG Mundo Azul                                                                                   | Stefan Austermühle                                            | Se encuentra en contra de la construcción del almacén de concentrado de minerales. El Estudio de Impacto ambiental tiene fallas respecto a la propuesta para prevenir que los polvos que genera el concentrado de minerales contaminen la Reserva. | Entrevista Perú 21                            |
| <b>Organismos estatales*</b>               | Gobierno regional de Ica                                                                         | Javier Gallegos Barrientos (ex gobernador regional 2019-2022) | Se encuentra a favor, pero siempre y cuando el concesionario cumpla con la normativa ambiental.                                                                                                                                                    | Entrevista Perú 21                            |

| Tipología      | Nombre                              | Vocero/a                                        | Posición frente al conflicto                                                                                                                                                                                                                                             | Fuente                                                         |
|----------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>Empresa</b> | Municipalidad distrital de Paracas  | Rosario Ramírez Gamboa (Ex alcaldesa distrital) | Manifiesta una postura en contra al inicio por la construcción del concentrado de minerales, pero luego lo acepta.                                                                                                                                                       | Página de Facebook, entrevista con especialista del MTC.       |
|                | Municipalidad provincial de Pisco   | Juan Mendoza Uribe (Ex alcalde provincial)      | Manifiesta una postura a favor de la modernización del puerto. La modernización del puerto traerá consecuencias positivas para los pobladores de Paracas, los detractores de la modernización y la construcción del concentrado de minerales desinforman a la población. | Video de audiencia pública                                     |
|                | Terminal Portuario de Paracas (TPP) | Freddy Pareja (Gerente socioambiental)          |                                                                                                                                                                                                                                                                          | Medios de información local, página de Facebook de la empresa. |

\* La participación de las entidades del Ejecutivo en conflicto se analizarán ampliamente en el Capítulo 3.

Nota: Elaboración propia.

El conflicto que se desarrolló en Paracas fue de tipo socioambiental. Toma esta clasificación porque el sujeto principal de controversia fue la construcción de un concentrado de minerales, que, en palabras de los entrevistados, convertiría al TPGSM en un puerto minero y contaminaría la Reserva de Paracas. De acuerdo con Martínez-Alier (2009), un conflicto socioambiental es una manifestación de las tensiones entre la búsqueda de desarrollo económico y la protección del medio ambiente; los derechos de las comunidades locales y los intereses de las empresas o gobiernos. Estas tensiones no solo reflejan las diferencias en la percepción y valoración del medio ambiente, sino también las desigualdades en el acceso a los recursos y la distribución de los impactos ambientales.

En el TPGSM, las tensiones se manifestaron incluso antes de la propuesta de construcción del concentrado de minerales, cuando se informó a la población sobre la modernización del puerto. En ese sentido, originalmente las disputas parten por el uso y

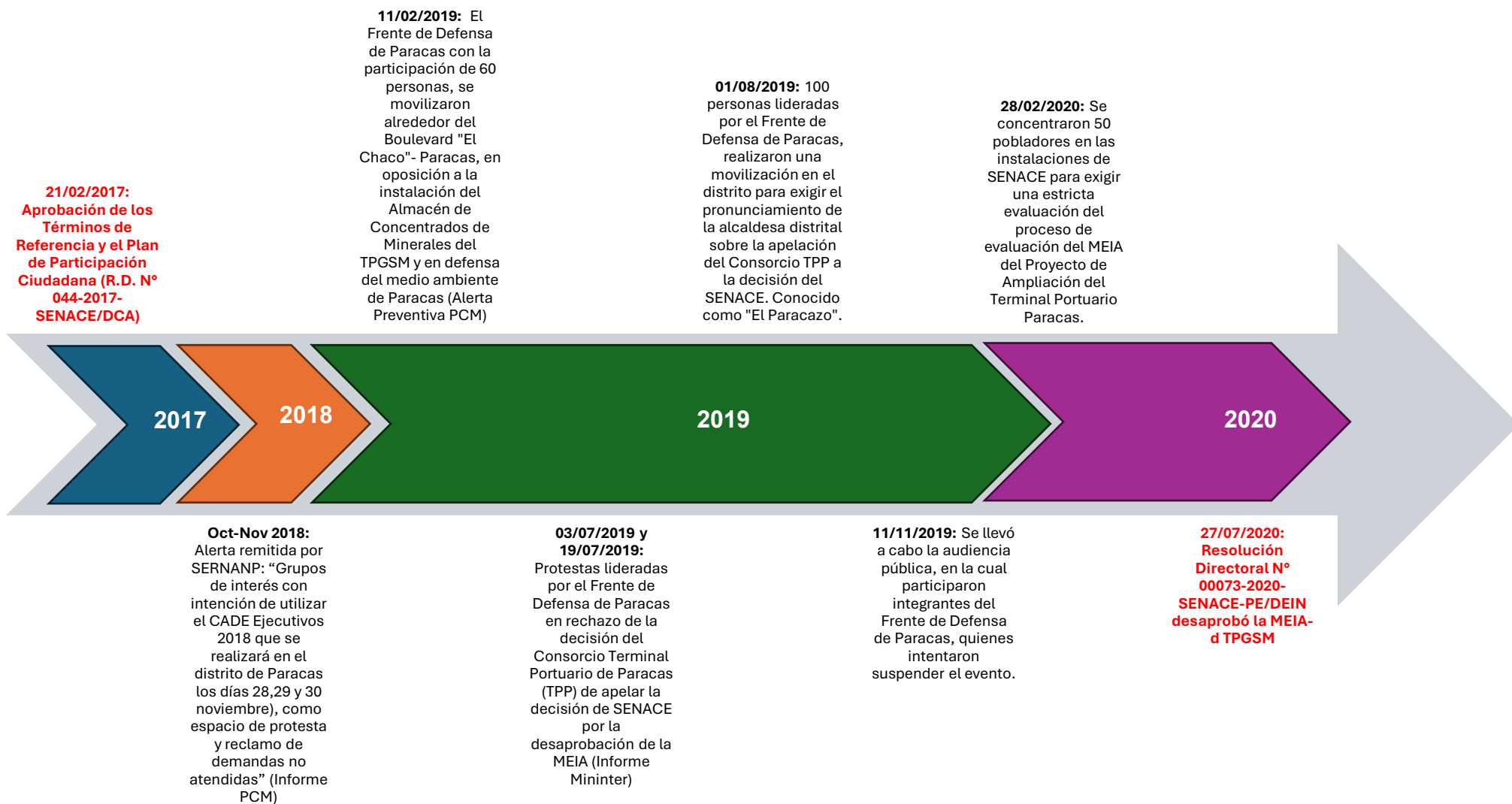
acceso a la Reserva Nacional de Paracas, así como la distribución inequitativa de los posibles impactos ambientales por la modernización.

Por otra parte, el conflicto socioambiental ocurrido en la Bahía de Paracas toma las características de lo que McAdam (2004) denomina política contenciosa transgresiva. Como señala el autor, estos son episodios públicos y de interacción entre distintas partes en las que el gobierno está involucrado; además, utilizan repertorios de acción colectiva innovadores. Lo que ocurrió durante la MEIA-d fue un episodio construido a partir de distintas movilizaciones y que involucró a 3 tipos de actores: organismos estatales (locales y nacionales), organizaciones de la sociedad civil y la empresa TPP. Las interacciones entre estos actores no son recientes, se remontan a la primera certificación ambiental y han ido construyéndose desde ese momento.

Desde octubre del 2018 hasta julio del 2020, en Paracas se desarrolló lo que Tarrow (1989) denomina como “ciclo de protestas”; es decir, secuencias de conducta colectiva que se caracterizan por sus altos niveles de conflictividad en donde participan distintos sectores de la sociedad, se crean nuevos marcos maestros de significado y se inventan nuevas formas de acción colectiva. Durante el periodo de estudio, se desarrollaron protestas en lugares estratégicos de Paracas con el objetivo de que las autoridades del gobierno nacional influyan en la decisión del Senace de desaprobare la MEIA-d. Al igual que en el periodo del “conflicto preexistente” (2015-2016), se utilizó la audiencia pública como espacio de protesta, lo que nos lleva a concluir que, gracias a esta experiencia previa, la población de Paracas amplió su repertorio de acción colectiva en los procesos de certificación ambiental e incluyó a la audiencia pública.

Por otro lado, en este nuevo periodo surgió el colectivo “Todos por Paracas” que abanderó, junto con personalidades influyentes, el lema de “Salvemos Paracas”. Gracias a esto y al marco maestro desarrollado en oposición a la construcción del concentrado de minerales y la percepción de que el TPGSM ocasionaría gran contaminación a la Reserva Nacional de Paracas, “Salvemos Paracas” se mediatizó. Generó un rechazo tajante por parte de los principales medios de comunicación y los ciudadanos de todo el país. Como se puede ver, el marco maestro ayudó a ganar apoyo, legitimidad y visibilidad en la esfera pública.

Finalmente, la decisión de Senace de rechazar la MEIA-d legitimó los mecanismos de protesta utilizados y el marco maestro que se generó como parte del reclamo, es así que los entrevistados manifiestan haber “ganado la lucha”. Para ver mejor la secuencia del conflicto, revisar la siguiente figura:



## **CAPÍTULO 3: Capacidad estatal**

### **3.1. Acciones estatales durante el conflicto (2018-2020)**

Para fines ilustrativos, se marcará el inicio del conflicto durante la MEIA- d el mes de noviembre del 2018. Esto se debe a que durante ese mes SERNANP emite una alerta temprana en la cual menciona que existen grupos de interés que tienen intención de utilizar el CADE Ejecutivos de ese año; que tuvo lugar en la explanada frente al Hotel Double Tree by Hilton Paracas durante los días 28, 29 y 30 de noviembre del 2018, como espacio de protestas y reclamo de demandas no atendidas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018).

Ante esta alerta temprana, se realizaron reuniones concertadas por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia de Consejo de Ministros (en adelante SGSD-PCM) con las oficinas y direcciones involucradas en la atención de la alerta. En las minutas de las reuniones se despliegan detalladamente los acuerdos a los que se llegaron, además, en las ayudas memoria y reportes de las entidades participantes en la gestión del conflicto se destacan las actividades realizadas en el marco de sus competencias frente a las acciones de protesta de las personas y grupos opositores al proyecto.

En ese sentido, para identificar a las entidades estatales que intervinieron en la gestión del conflicto se utilizó la información proveniente de estos documentos. Una vez realizado este primer mapeo, se enviaron solicitudes de entrevistas por sus respectivas mesas de parte virtuales. El siguiente cuadro es la síntesis entre la información secundaria de las ayudas memoria y minutas de reuniones, así como las entrevistas que se lograron concretar:

**Tabla 12**

*Actores estatales que intervinieron en el conflicto del TPGSM*

| Entidad                                    | Dependencia                            | Función en el ámbito del conflicto                                                                                                                                                                               | Acciones en torno al conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) | Secretaría de Gestión Social y Diálogo | Art. 93 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF): Lidera procesos de diálogo, mediación y negociación con el objetivo de contribuir a la creación de paz y el respeto por los DD.HH (PCM, 2021, art. 93) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concertó reuniones sectoriales ante la alerta emitida por SERNANP respecto a una posible protesta durante el CADE Ejecutivos del 2018.</li> <li>- Realizó seguimiento de la estrategia de relacionamiento y comunicación por parte de TPP previo al CADE Ejecutivos.</li> <li>- Coordinación con la Dirección General de Orden Público (DGOP) del Mininter.</li> <li>- Reunión en febrero del 2019 con el Gerente General de la empresa TPP para conocer el estado del Proyecto.</li> <li>- Se realizó una visita de campo en septiembre del 2019 en coordinación con SERNANP para el seguimiento territorial de los factores de riesgo vinculados a la problemática socioambiental en la zona de amortiguamiento y en la Bahía de Paracas.</li> <li>- Facilitación de espacios de coordinación para impulsar el Proyecto de Inversión Pública (PIP) "Nueva vía de acceso a la Bahía de Paracas".</li> <li>- Comunicación con las direcciones involucradas en la gestión del conflicto, para conocer sus próximas acciones.</li> <li>- Recomendación a la DGPPT del MTC que incorpore a la Oficina de Gestión y Diálogo del MTC y a su área de comunicación para que puedan implementar una estrategia conjunta.</li> <li>- Coordinación con el área de comunicación para un seguimiento de medios.</li> <li>- Se trasladó información a la Unidad de Alerta Temprana para su análisis y emisión de alerta preventiva de ser necesario.</li> <li>- Solicitud de información a la DGOP- Mininter sobre la identificación de actores que se encuentran coordinando alguna acción de protesta no autorizadas.</li> <li>- Coordinación y seguimiento de las acciones a realizar por parte del MTC en el marco de sus competencias para brindar información a la población de Paracas sobre el estado del proyecto.</li> </ul> |
| Ministerio del Interior                    | Dirección de Prevención y              | Art 113 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF): Tiene la misión de                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de informes de seguimiento del conflicto.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| Entidad                                    | Dependencia                                                                                                                                                                                   | Función en el ámbito del conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Acciones en torno al conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | Gestión de Conflictos Sociales (DPGCS-Mininter)                                                                                                                                               | <p>formular y proponer lineamientos, acciones y estrategias para prevenir y gestionar conflictos, teniendo como enfoque la prevalencia del orden público (Reglamento de Organización y Funciones, 2019, Article 113)</p> <p>Durante la entrevista a los representantes de la DPGCS, estos manifestaron que su función, al igual que el de la SGSD-PCM es analizar el caso durante todas las etapas en el marco del orden público y derivar sus alertas a los sectores correspondientes. Se desarrollará mejor este punto en un acápite posterior.</p>                                                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar sugerencias a las entidades competentes sobre la gestión del conflicto.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones | <p>1. Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS-MTC)</p> <p>2. Dirección General de Programa y Proyectos de Transportes (DGPPT-MTC)</p> <p>3. Dirección de Evaluación Ambiental (DEA-MTC)</p> | <p><b>1. ODGS-MTC:</b> Se encarga de prevenir y gestionar controversias sociales, así como liderar el proceso de diálogo y negociación (Reglamento de Organización y Funciones, 2017, Article 93)</p> <p>Durante la entrevista a dos representantes de la ODGS, manifestaron que entre sus principales funciones se encuentra la prevención de conflictos, la emisión de alertas tempranas y la implementación de mecanismos de diálogo en la etapa de prevención y gestión de crisis. Se desarrollará más adelante todos los puntos tocados en la entrevista.</p> <p><b>2. DGPPT-MTC:</b> Se encarga de realizar el seguimiento de programas y proyectos en materia de infraestructura y transporte (Reglamento de Organización y Funciones, 2017, Article 116).</p> | <p><b>ODGS-MTC:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de ayuda memoria (incluye los antecedentes del conflicto, acciones realizadas y prospectiva).</li> <li>- Elaboración de fichas de caso.</li> <li>- Elaboración de informes de reunión.</li> <li>- Realización de informes técnicos (incluye los antecedentes del conflicto, análisis, conclusión y recomendación).</li> <li>- 21/08/2019: Reunión en la Municipalidad distrital de San Andrés en donde se da a conocer los alcances del proyecto y la situación de la MEIA-d.</li> <li>- 22/08/2019: Reunión con el subprefecto de Paracas.</li> <li>- Diseño de plan de intervención social que busca llevar a cabo acciones de promoción y difusión de los beneficios del proyecto a nivel local, regional y nacional.</li> <li>- Participación y monitoreo de la audiencia pública.</li> <li>- Seguimiento de medios de comunicación y redes sociales.</li> <li>- 06/08/2020: Reunión con el Comité de conflictos sociales de la región Ica.</li> <li>- 17/08/2020: Reunión con la PCM a fin de tratar junto con el TPP los temas de puertos, la descripción del proyecto, el cronograma de ejecución y la matriz de riesgos.</li> <li>- 30/10/2020: Reunión con los especialistas sociales del TPGSM del distrito de Paracas para tocar el tema de la apelación de la denegatoria de la aprobación del MEIA-d.</li> </ul> |

| Entidad               | Dependencia                                                         | Función en el ámbito del conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Acciones en torno al conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       |                                                                     | <p>Durante la entrevista realizada a un experto que trabaja en la DGPPT, este mencionó que su labor es coordinar con el concesionario y las autoridades correspondientes para que, luego de otorgarse la certificación correspondiente, se cumplan los plazos de ejecución de los proyectos en materia de transportes.</p> <p><b>3. DEA-MTC:</b> Tiene la misión de formular lineamientos técnicos de gestión ambiental en materia de transportes, así como la evaluación de IGAS (Reglamento de Organización y Funciones, 2017, art. 139).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar el seguimiento de los actores sociales frente al pronunciamiento del recurso de reconsideración.</li> <li>- Articulación, de corresponder, con el titular del proyecto ante los futuros escenarios luego del pronunciamiento del recurso de reconsideración.</li> </ul> <p><b><u>DGPPT-MTC</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Junio 2019: Gracias a la articulación con la ODGS, Provias Nacional y Sernanp, se logró impulsar el proyecto de inversión pública (PIP) Nueva vía de acceso a la bahía de Paracas, siendo esta incluida en la Programación Multianual de Inversiones del pliego.</li> <li>- Reuniones con el titular del proyecto a fin de conocer sus acciones de relacionamiento y su estrategia de medios y acercamiento a los actores estratégicos.</li> </ul> <p><b><u>DEA-MTC</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidad encargada de la revisión de instrumentos de gestión ambiental. Antes de la transferencia de funciones a Senace, se encargaba de la revisión de EIA's-D.</li> </ul> |
| Defensoría del Pueblo | Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad | <p>Tiene el objetivo de apoyar en la solución pacífica de la conflictividad social (Reglamento de Organización y Funciones, 2024, Article 110). Durante la entrevista, se hizo énfasis en el rol de defensor de los derechos humanos durante los conflictos sociales, que tiene la Defensoría del Pueblo.</p>                                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento del conflicto (Resumen de caso).</li> <li>- Reportes de conflictos sociales.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Nota: Elaboración propia, a partir del Reglamento de Organización (ROF) de cada entidad, los reportes de caso solicitados a través de acceso a la información pública y las entrevistas a especialistas.

### **3.1.1. Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGSD-PCM)**

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) es un órgano que se encarga de prevenir, gestionar del diálogo territorial y solucionar conflictos sociales en el Perú (Reglamento de Organización de y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2017, Article 93). Depende de Viceministerio de Gobernanza Territorial. Asimismo, lidera procesos de diálogo, mediación y negociación con el objetivo de contribuir a la creación de paz y el respecto por los DD.HH (Reglamento de Organización de y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2017, Article 93).

Fue creada el 27 de febrero del 2017, a través del Decreto Supremo N°022-2017-PCM, como una de las tres secretarías que conforman el Viceministerio de Gobernanza Territorial. Previamente las funciones de la SGSD fueron desempeñadas por el Comité de Crisis durante el gobierno de Alejandro Toledo; por la Oficina de Análisis y Resolución de Conflictos durante el segundo gobierno de Alan García y parte del gobierno de Ollanta Humala; finalmente, el antecesor más cercano a la SGSD fue la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (Bedoya, 2013).

De acuerdo con el reporte Willaqniki N°01-2018, la SGSD establece una nueva perspectiva para la consolidación de la gobernanza atendiendo tempranamente los casos de disputa social, coordinación con los actores correspondientes y el cumplimiento de los acuerdos a través del diálogo permanente (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018). Previamente, el Estado abordaba los conflictos sociales bajo un enfoque reactivo, sin embargo, la nueva estrategia mencionada pone énfasis en la prevención desde una mirada

integral de la conflictividad social y la gestión articulada del Ejecutivo (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018). De acuerdo con las especialistas entrevistadas para esta investigación, la intervención de la SGSD ocurre, por lo general, cuando el sector al que le corresponde gestionar el conflicto así se lo solicita, sin detrimento de las intervenciones que realicen cuando así lo demande la magnitud del conflicto.

Respecto a la organización de la Secretaría, esta se encuentre adscrita al Viceministerio de Gobernanza Territorial, lo que significa que la anticipación de la confrontación social no solo es labor de esta secretaría, sino también de las otras dos secretarías que tienen como objetivo el refuerzo de la descentralización y las iniciativas de delimitación territorial; la Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, respectivamente (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018). El enfoque que privilegia la prevención de conflictos es un trabajo complejo de adoptar para una sola instancia, es por eso que se necesita que las otras secretarías asuman su responsabilidad para evitar el escalamiento de la tensión social.

La SGSD está dividida, a su vez, en 3 subsecretarías; la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento (SSPS), encargada de la gestión de informativa y monitoreo de acuerdo y compromisos; la Subsecretaría de Gestión de Conflictos (SSGC), encargada de la intervención directa para el tratamiento de los conflictos sociales; y la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad (SSDS), responsable de establecer espacios de diálogo como un enfoque integral en la resolución de controversias (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018). Asimismo, para una gestión territorializada actualmente existen 7 unidades territoriales para la

gestión y seguimiento de la conflictividad en todo el país (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2024).

Bajo el nuevo enfoque de gestión integral del conflicto que adopta la SGSD, la conflictividad no puede tratarse únicamente a través del diálogo, es necesario fortalecer las capacidades del Estado para abordar las desigualdades sociales y canalizar las demandas mediante los mecanismos institucionales (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018). Anteriormente, los conflictos se abordaban a través de compromisos adquiridos en espacios de diálogo, lo que no solo fomentaba la ineficiencia en el gasto público, sino que también consolidaba al conflicto como el mecanismo de resolución más efectivo. Además, la falta de capacidad para implementar los compromisos asumidos debilita la legitimidad de las mesas de diálogo.

De acuerdo con los lineamientos y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales en materia de gestión social y diálogo, existen 11 enfoques aplicados a la gestión de la conflictividad social a partir de la creación de la SGSD. En este apartado mencionaré solo los dos que se relacionan más con la capacidad estatal que se desarrolla en este capítulo.

En primer lugar, se aborda el enfoque de prevención de conflictos, que se define como una acción preventiva en situaciones de disrupción social a través del diseño de medidas y mecanismos para abordarlos. Su objetivo es evitar actuaciones violentas, evitar que el conflicto escale, y, en caso de que surja, limitar sus efectos a un nivel manejable (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2023).

Cuando el conflicto social se encuentra activo, se aplica el enfoque de gestión de crisis, a través del cual se busca gestionarlos adecuadamente, para

evitar que entren que se intensifiquen. Asimismo, busca que este tenga el menor impacto negativo posible (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2023). En ese sentido, bajo el enfoque de transformación de conflictos busca mirar al conflicto como una oportunidad de aprender.

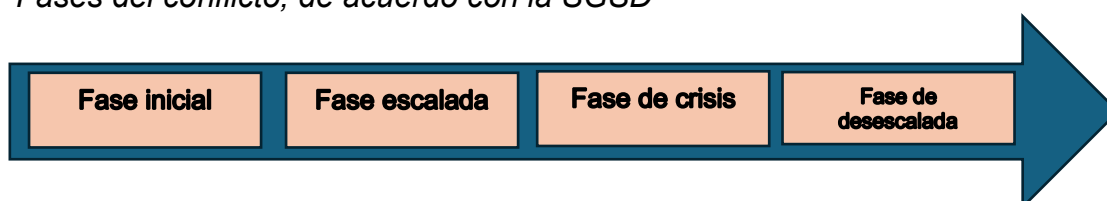
Ante esto, los lineamientos en mención definen al conflicto social como un fenómeno activo y complejo en el que diferentes actores, como el Gobierno Nacional, gobiernos regionales, organizaciones civiles y empresas, identifican discrepancias en sus intereses o valores. Estas diferencias pueden amenazar la estabilidad democrática, la administración territorial y los derechos humanos, e incluso dar lugar a situaciones de violencia (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2023).

Esta definición de conflicto, al igual que las otras entidades estatales que se mencionarán en la presente investigación, lo entiende como una contraposición de intereses, necesidades, valores o aspiraciones. La particularidad radica en que la manifestación de descontento se configura en conflicto cuando pone en riesgo la gobernabilidad democrática, gobernanza territorial, derechos humanos y orden público; es decir, elementos que conforman el ámbito de acción de la PCM, particularmente de la SGSD.

En los lineamientos también se identifican 4 fases del conflicto, las cuales se detallan a continuación (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2023):

**Figura 2**

*Fases del conflicto, de acuerdo con la SGSD*



1. Fase inicial: El objetivo es ayudar a resolver el conflicto de manera anticipada y evitar su intensificación. Para esto se aplicarán acciones como la constitución de un grupo encargado del monitoreo del estado del conflicto, el análisis y registro continuo de la información y el inicio de comunicación con las partes del conflicto para fomentar una resolución pacífica y negociada.
2. Fase escalada: El objetivo es evitar que el conflicto se convierta en una crisis. Para lograr esto, la SGSG o el órgano a cargo de la gestión social y diálogo debe adoptar las medidas necesarias en coordinación con el sector correspondiente. Para esto se analizará el conflicto a partir de la evaluación de riesgos sociales que pueda generar, como amenazas al orden público, derechos fundamentales o bienes públicos y privados. Si se identifican altas probabilidades de entrar en una fase crítica, se formará un comité de crisis para definir la estrategia a seguir.
3. Fase de crisis: El objetivo es detener la situación de crisis para orientarla hacia un proceso conciliador y participativo. En esta fase es fundamental la participación del comité de crisis, pues tendrá la responsabilidad de monitorear las acciones de las entidades del Poder Ejecutivo, Gobierno Regional y Local.
4. Fase de desescalada del conflicto: El objetivo es fortalecer el proceso de reducción de la tensión del conflicto mediante la creación de nuevas condiciones que favorezcan la continuación del diálogo. Al finalizar la crisis, el organismo responsable de la gestión social y el diálogo emitirá un informe detallando qué estrategias fueron efectivas y cuáles no, con el propósito de sistematizar las lecciones aprendidas para manejar futuros conflictos.

Durante el conflicto ocurrido en el proceso de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín, se identificó que la SGSD implementó labores de una fase inicial del conflicto, que iniciaron cuando el SERNANP emitió una alerta temprana de una posible protesta a realizarse durante el CADE Ejecutivos del año 2018. Las principales labores fueron de coordinación con otras entidades estatales, como la Dirección General de Orden Público (DGOP) del Mininter y el MTC (entidad encargada de la gestión del conflicto, de acuerdo a sus competencias). Asimismo, se concertaron reuniones con la empresa TTP a fin de conocer el estado del proyecto y hacer seguimiento de su estrategia de relacionamiento y comunicación.

### **3.1.2. Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Ministerio del Interior (DPGCS-Mininter)**

La Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos es una unidad orgánica que depende jerárquicamente de la Dirección General de Orden Público. Es responsable de desarrollar y sugerir directrices, enfoques y medidas destinados a la prevención y gestión de conflictos sociales dentro del marco del orden público (Reglamento de Organización y Funciones, 2017, Article 113).

La DPGCS se creó en el 2017, a través del Decreto Supremo 004-2017-IN. Previamente, las funciones de gestión de la conflictividad social las asumía la Dirección de Relaciones Comunitarias para el orden interno; sin embargo, con la creación de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM a inicios del 2017, el Ministerio del Interior vio la necesidad de reconfigurar su Dirección para alinearla con las nuevas disposiciones de la PCM, que privilegian el diálogo y la prevención sobre la reacción durante la crisis en la gestión de la conflictividad

social. Los entrevistados para este estudio recalcaron la importancia de la DPGCS en evitar que la Policía Nacional incurra en el uso de la fuerza a través del mecanismo del diálogo. En ese sentido, la Dirección cumple un doble propósito; por un lado, busca prevenir y gestionar los conflictos sociales que puedan ocasionar un riesgo al orden público y a su vez, busca mejorar la imagen de la Policía.

De acuerdo a lo mencionado por el Director- DPGCS- Mininter, la DPGCS se organiza internamente a través de un Coordinador Nacional, quien a su vez tiene 4 coordinadores macrorregionales, cuya función es recibir información que proviene de todo el país. En cada departamento del Perú hay un gestor social, quien se encarga de identificar oportunamente los casos de conflictividad social que se encuentran en su jurisdicción. Por lo general estas personas tienen formación en ciencias sociales, viven y conocen la realidad de la zona.

Ellos son los encargados de la articulación en caso se presente alguna situación de riesgo y juegan un papel de apoyo técnico al prefecto cuando se activan los Comités de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (Copresgescon). El personal desconcentrado realiza una evaluación de riesgos, que se divide en tres: Evaluación de carreteras o vías cercanas, evaluación de la cantidad de manifestantes y evaluación de los actores (sus antecedentes e intereses). Finalmente, se deriva al sector correspondiente.

De acuerdo con los entrevistados, el conflicto, bajo su enfoque, es entendido como una controversia entre dos partes que no se ponen de acuerdo. Este tiene varias etapas, que puede iniciar y quedarse en una pequeña controversia o escalar y llegar a una crisis. Entonces, se puede ver que manejan

la misma definición que la SGSD- PCM; sin embargo, la diferencia radica en que la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos del Mininter se encarga de monitorear los casos de conflictividad social que ponen en riesgo el orden público, es decir, la tranquilidad en el desarrollo de las actividades del ciudadano y las empresas.

En el caso del TPGSM, la DPGCS en el marco de sus competencias, elaboró informes de seguimiento del conflicto, a través de los cuales se dio a conocer la problemática, los antecedentes, las demandas, los actores, el análisis de riesgos y las recomendaciones al sector correspondiente, siempre con el fin de evitar alteraciones al orden público.

### **3.1.3. Oficina de Diálogo y Gestión Social del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (ODGS-MTC)**

La Oficina de Diálogo y Gestión Social es la unidad orgánica dependiente de la Secretaría General responsable de elaborar y recomendar directrices, enfoques y medidas para la prevención y manejo de conflictos sociales dentro del marco del orden público. Depende jerárquicamente de la Dirección General de Orden Público (Reglamento de Organización y Funciones, 2017).

De acuerdo con lo indicado por la Especialista- OGSD- MTC, la ODGS se creó en el año 2018, a partir de la Modificatoria del ROF, sin embargo, desde el año 2016 ya existía un equipo de coordinación llamado “Coordinación de Diálogo y Gestión Social”, que dependía de la Dirección de Gestión Social de la Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA) del MTC. La entrevistada mencionó, que, si bien la oficina de gestión social y la dirección encargada de pronunciarse en relación a la evaluación ambiental se encontraban

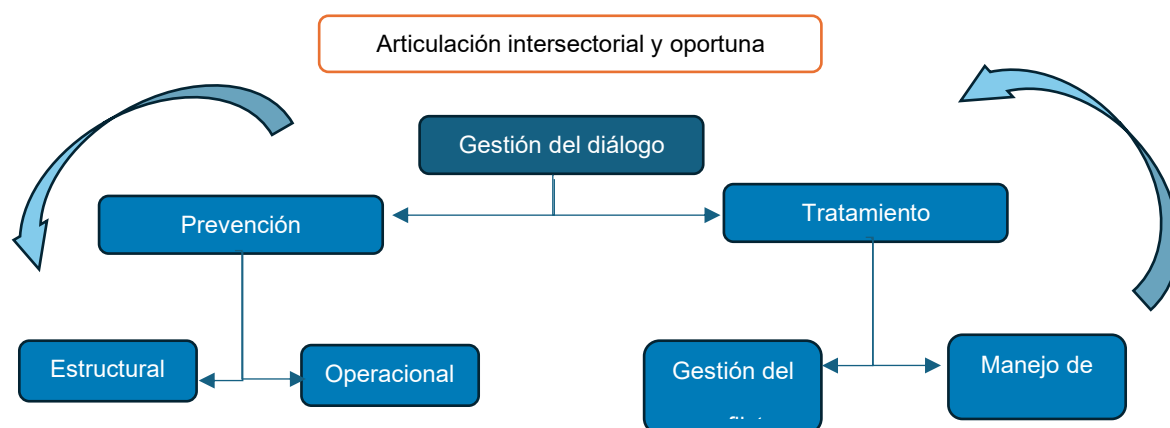
juntas, no había ninguna clase de intercambio de información durante la evaluación ambiental, solo labores de articulación.

La Especialista- OGSD- MTC indicó que la oficina se divide en 3 coordinaciones; la Coordinación de Proyectos Especiales, Seguimiento de Compromisos y Gestión del Diálogo. Asimismo, cuentan con especialistas zonales en 10 regiones del país, que son Piura, Cusco, Puno, Ayacucho, Apurímac, Ancash, San Martín, Loreto, Lambayeque, Huánuco.

De acuerdo con la Directiva N°007-2021-MTC/04.03 que establece los Lineamientos y procedimientos de intervención de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en la gestión de los conflictos sociales del sector transportes y comunicaciones, se entiende como conflicto social al dinámica social en la que dos o más actores interrelacionados ven sus intereses en desacuerdo —por objetivos conflictivos, falta de recursos o obstáculos impuestos por la otra parte para alcanzar sus metas —y comienzan a tomar acciones que pueden amenazar el cumplimiento de los objetivos institucionales, la gobernabilidad sectorial y/o el orden público (Oficina de Diálogo y Gestión Social, 2021).

La estrategia general de prevención e intervención se realiza de la siguiente manera:

**Figura 3**



De acuerdo con los lineamientos señalados, la estrategia adoptada es transversal en la atención de los niveles de conflictividad social (diferencia, controversia, conflicto y crisis), se subdivide en dos etapas: Prevención y tratamiento (Oficina de Diálogo y Gestión Social, 2021).

Durante la etapa de prevención se anticipa el surgimiento de los conflictos sociales por medio de la detección temprana de diferencias y controversias. Esta etapa se subdivide en la prevención estructural y la prevención operacional. En el primer tipo, las intervenciones se enfocan en el desarrollo de acciones, actividades y proyectos en fases preliminares, con el objetivo de reducir de las vulnerabilidades, brechas y debilidades del espacio social (Oficina de Diálogo y Gestión Social, 2021).

Para lograr este objetivo se promueve 3 ejes: promoción de relacionamiento comunitario temprano, promoción de la inversión social y promoción de la gestión social estratégica. Por otro lado, durante la etapa de prevención operativa la intervención está enfocada en desarrollar acciones estratégicas orientadas a evitar el desencadenamiento de una diferencia o controversia en un conflicto social. Para lograr este objetivo se utilizan 3 mecanismos: gestión y atención de solicitudes, las alertas tempranas y el monitoreo del cumplimiento de compromisos (Oficina de Diálogo y Gestión Social, 2021).

En relación a las alertas tempranas, la Especialista- OGSD- MTC mencionó que cuando se toma conocimiento de una alerta temprana de un posible caso de conflicto social, esta se deriva a las áreas técnicas correspondientes; en el caso portuario, a la Autoridad Portuaria Nacional (APN)

y a la Dirección de la Inversión Privada en Transportes. Una vez derivadas las alertas, se inicia con el proceso de articulación.

Cuando se le consultó a la entrevistada sobre la capacidad del sector para asumir compromisos durante el proceso de certificación ambiental, utilizando como ejemplo el compromiso de construir una vía alterna para el Terminal Portuario General San Martín, ella manifestó que existen dos tipos de compromisos: aquellos que son ambientales y fiscalizables; y aquellos se asumen dentro de espacios de diálogo y no corresponden a ningún instrumento.

En ese sentido, la ODGS se acoge a este último, recoge las solicitudes y habla con el área técnica correspondiente y a partir de ello, se informa a la población sobre la viabilidad de sus solicitudes. Como se mencionó en los párrafos precedentes, la ODGS cuenta con un equipo de seguimiento de compromisos, que se encarga de monitorear los acuerdos adoptados por el sector en el contexto de los espacios de diálogo y de la coordinación de proyectos especiales.

Durante la etapa de tratamiento, el objetivo es abordar el conflicto social o crisis buscando su solución y/o transformación. Se desarrolla a partir de dos ejes: gestión de conflicto social y manejo de crisis. El manejo del conflicto social es un proceso en el que se adoptan acciones y resoluciones frente al surgimiento de una potencial situación de conflicto social, se articulan acciones y se generan espacios de diálogo. Por otro lado, el manejo de crisis es el conjunto de actividades desarrolladas por el Comité de crisis que permite su abordaje promoviendo una situación de estabilidad y paz social.

Para el caso del TPGSM, a través de las solicitudes acceso público a la información, se comprobó que la Oficina de Diálogo y Gestión Social realizó un

informe técnico, una ficha de caso, un informe de reunión y una ayuda memoria. En estos documentos se incluyen los antecedentes del conflicto, el análisis realizado a partir de sus competencias en sector transportes y las recomendaciones correspondientes.

Adicionalmente, de acuerdo con la información analizada, la ODGS-MTC participó en reuniones junto con las autoridades distritales, sectoriales y la empresa TPP a fin de coordinar y dar a conocer las acciones realizadas. De manera complementaria, se diseñó un plan de intervención social para promover y difundir los beneficios del proyecto, se participó y monitoreó la audiencia pública y se realizó el seguimiento de medios y actores sociales frente a los nuevos hitos que se iban suscitando (posible recurso de reconsideración de la aprobación de la MEIA-d por parte de Senace).

#### **3.1.4. Dirección General de Programa y Proyectos de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (DGPPT-MTC)**

La Dirección General de Programa y Proyectos de Transportes del MTC es la entidad encargada de la administración, coordinación y monitoreo de las inversiones en el ámbito de transportes y comunicaciones (Reglamento de Organización y Funciones, 2017, Article 116). De acuerdo con la entrevista al Especialista- DGGPT- MTC, la función de gestionar el proyecto se realiza luego de la suscripción del contrato de concesión, cuyo proceso es asumido por Proinversión.

Entre sus principales funciones se encuentra el monitorear que los plazos establecidos en el contrato de concesión se cumplan y en caso algo se encuentre en demora, realizar las gestiones para agilizar el proyecto. El proceso de certificación ambiental es una etapa previa a la construcción del proyecto y el

riesgo de la aprobación o desaprobación es asumido única y totalmente por el Titular, quien es el encargado de gestionar de manera adecuada su estudio de impacto ambiental y cumplir con los plazos que establece la autoridad competente.

En ese contexto, cuando existen varios opinantes técnicos, la DGPPT se acerca a ellos si existen demoras en la emisión de sus opiniones. Esto con el objetivo de que las obras no se retrasen por culpa del Estado. En caso no se otorgue la certificación ambiental, la obra no se ejecuta y el concesionario se verá en la obligación de realizar otro tipo de inversión.

En el presente caso de estudio, la DGPPT coordina con la ODGS, Provias Nacional y Sernanp a fin de impulsar el proyecto de inversión pública de la Nueva vía de acceso a la bahía de Paracas. Asimismo, sostiene reuniones con el titular del proyecto a fin de conocer sus acciones de relacionamiento y estrategia de medios y acercamiento a los actores estratégicos.

### **3.1.5. Dirección de Evaluación Ambiental (DEA- MTC)**

La Dirección de Evaluación Ambiental del MTC es la entidad encargada de la evaluación de estudios de impacto ambiental, planes, programas y otros instrumentos de gestión ambiental relacionados con el sector de transporte (Reglamento de Organización y Funciones, 2017, Article 139).

De acuerdo con lo señalado por el Coordinador- DEA- MTC, en el año 2016 se completó la transferencia de funciones a Senace, por lo que la DEA ya no se encarga de evaluar los estudios de impacto ambientales detallados ni sus modificatorias. Cuando se preguntó sobre la implicancia que tenía pertenecer al sector transportes, en donde también hay direcciones encargadas de promover las inversiones, en la neutralidad de sus decisiones, uno de los entrevistados

respondió que al ser una dirección que pertenece al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA), evalúan y aprueban los instrumentos dentro del procedimiento regular, cumpliendo de manera escrupulosa con todo el proceso.

En cuanto a la evaluación realizada por el DGASA (en ese momento) del EIA-d y de la aprobación sin subsanación de las observaciones por parte del titular, el Coordinador- DEA- MTC manifestó que, cuando se emiten opiniones técnicas vinculantes o no vinculantes, se cumple de manera escrupulosa que se absuelvan todas las observaciones y que esto quede en el registro de todos los antecedentes de todas las resoluciones administrativas. No cree que un especialista apruebe un informe técnico si hay observaciones pendientes.

Respecto a los conflictos sociales, la Especialista N°02- DEA- MTC manifestó que, los mecanismos de participación ciudadana deben ir más allá de lo que establecen los términos de referencia, pues estos permiten que la población pueda conocer mejor el proyecto. De manera complementaria, el Coordinador- DEA- MTC dijo que por lo general los conflictos ocurren cuando la población no está bien informada de la magnitud y alcance del proyecto y cuando existe oposición debido a los posibles tipos de afectación que la población sufriría. Sin embargo, a pesar de que considera que la naturaleza de los proyectos en el sector transportes no ocasionan contaminación en todas las etapas del proyecto y, por el contrario, benefician a la población, sí es consciente de que existen proyectos que generan rechazo.

En esos casos, en el PPC se realiza un mapeo de actores para saber cuáles son sus intereses y posiciones respecto al proyecto. En ese sentido, el objetivo es transparentar e informar mejor a la población. Para el caso del

TPGSM, menciona que uno de los acercamientos más grandes con la población fue cuando se suscribió un acuerdo con el sector a través de Provías para una vía alterna de acceso al Terminal.

Asimismo, manifestó que es importante considerar que cuando hay demandas que no corresponden al sector, estos coordinan con los sectores y autoridades vinculadas con las demandas.

### **3.1.6. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo**

La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo (en adelante, la Adjuntía) es una entidad cuya principal función es facilitar la resolución pacífica de conflictos sociales a través del análisis de las causas profundas de las problemáticas (Reglamento de Organización y Funciones, 2024, Article 110). Desde el 2004 la Adjuntía ejerce funciones de prevención y seguimiento; sin embargo, como unidad orgánica se creó en el 2009 (Tanaka et al., 2011).

El Asesor- APCSG- Defensoría de la Defensoría mencionó que la Adjuntía está conformada por un jefe, denominado “Adjunto” y comisionados, quienes se encargan del monitoreo de la conflictividad social en todo el país. Adicionalmente, cada departamento cuenta con un jefe de oficina defensorial y tiene sus propios comisionados. Estos se encargan de realizar el seguimiento de los casos de conflictividad de sus jurisdicciones a través del monitoreo de los medios de comunicación locales y actividades en desarrollo que puedan configurarse como un conflicto (protestas, pliego de reclamos, entre otros). El registro de toda la información recolectada es enviado mensualmente a la Oficina

Central en Lima, constituyendo uno de los principales insumos de los Reportes mensuales de conflictos sociales.

De acuerdo con el Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales, la Adjuntía tiene tres tipos de modalidades en la intervención; la supervisión preventiva, la intermediación defensorial y acciones humanitarias. En el primer caso, la supervisión preventiva en llevar a cabo acciones defensoriales destinadas a obtener información, aclarar hechos e identificar a la autoridad legalmente competente para intervenir, con el fin de que el conflicto pueda resolverse de manera racional (Defensoría del Pueblo, 2015).

Esto es aplicado en cualquier fase del conflicto, pero en especial durante la etapa preventiva. Al respecto, el Asesor- APCSG- Defensoría precisó que el rol de la Defensoría en la fase preventiva debería ser más activo, pues, como se menciona en el Protocolo, su rol es netamente de difusión de información a las autoridades competentes en la materia, y si estas autoridades reaccionan a tiempo se evita el conflicto.

Respecto a la modalidad de intermediación defensorial, esta consiste en facilitar la comprensión del problema e instalar mecanismos de diálogo. Siguiendo esa misma línea, la modalidad de intervención en acciones humanitarias busca contribuir a la preservar la vida, la integridad y la salud de las personas que se encuentran en situaciones de riesgo (Defensoría del Pueblo, 2015). Esto se condice con lo que el entrevistado mencionó respecto a la actuación defensorial:

[...] En el caso de los conflictos, si hay un herido o un detenido, inmediatamente la Defensoría se constituye al hospital a hacer un registro, ver que se le está dando tratamiento. Si hay un detenido, inmediatamente se constituye la Defensoría para hacer un registro, sacar los datos y procura darle la asistencia para que no haya abuso. Se

cuida que se cumpla con los protocolos y la ley para que no se violen los derechos humanos. Y sobre eso hay bastante. Se cumple un buen papel ahí. En el acompañamiento y seguimiento y monitoreo o fiscalización de la policía, fiscalización del Poder Judicial, del mismo sector salud, que esté atendiendo a las personas que se derivan como detenidos. [...]

Se desprende de lo mencionado anteriormente que la característica principal del actuar de la Adjuntía, y aquello que lo diferencia de la actuación de otras instancias en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, es su mandato en cuanto a la defensa de los derechos humanos.

La definición que manejan del conflicto social se parece mucho a la que manejan las otras entidades previamente descritas. El Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales lo define como un fenómeno complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben incompatibilidades o contradicciones en sus objetivos, intereses, valores y creencias, y donde estas discordancias pueden llevar a la violencia (Defensoría del Pueblo, 2015).

El conflicto se considera como iniciado cuando una de las partes presenta de manera pública una demanda social. Respecto a esto, el entrevistado manifestó una protesta puede o no configurarse en conflicto social, lo que determina su clasificación es la mediatización y sostenibilidad durante el tiempo. Por otro lado, cuando el móvil del problema (pliego de reclamos, aprobación de un EIA, etc.) ha sido atendido, se considera que el conflicto ha sido resuelto.

En relación al caso del TPGSM, la Defensoría del Pueblo hizo mención del conflicto solo en cuanto a la primera etapa (2015-2017). En el resumen de caso que se nos brindó a través de acceso a la información pública, se clasifica como un conflicto de tipo socioambiental y como parte de la descripción del caso,

se explica que la razón del conflicto es la oposición por parte de la población de Paracas al proyecto debido al temor de que se generen impactos negativos en el medio ambiente y eso afecte las actividades comerciales y turísticas de la zona. El hito que marca su inicio se ubica en la suspensión de la audiencia pública en junio del 2015, y la resolución ocurre cuando el MTC le otorga la certificación ambiental, en enero del 2017<sup>9</sup>.

En relación a la segunda etapa del conflicto (2018-2020) y la que nos compete para esta investigación, no se hace mención en ninguno de los reportes defensoriales.

### **3.2. Percepción de la actuación estatal durante el conflicto (2018-2020)**

En términos generales, las cinco personas entrevistadas de Paracas manifestaron tener una mala percepción del desempeño estatal durante el proceso de la MEIA- d. En primer lugar, existe la percepción de ilegitimidad sobre las decisiones estatales, motivadas por los intereses personales de los gobernantes de turno, mas no a favor de los intereses del “pueblo”.

A continuación, un cuadro resumen de las principales entidades estatales mencionadas en las entrevistas, y cuáles fueron las principales percepciones de los entrevistados respecto a su actuar:

#### **Tabla 13**

*Percepción de los entrevistados respecto de la actuación de las entidades estatales*

---

<sup>9</sup> Se le otorga la certificación en julio del 2016, pero hasta enero del 2017 hay apelaciones por parte de la empresa, por eso la defensoría da como finalizado el conflicto en enero del 2017.

| Entidad                            | Percepción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SERNANP                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No ha cuidado adecuadamente la bahía de Paracas.</li> <li>- Ineficiencia en el desempeño de sus funciones (No existe supervisión de los camiones que llegan al puerto).</li> <li>- Intención de convencer a los habitantes de Paracas para que aceptaran el proyecto.</li> <li>- Engaño sobre los posibles impactos que ocasionaría la construcción del concentrado de minerales.</li> <li>- No hay rendición de cuentas.</li> <li>- No permiten que los pescadores ingresen a lugares a donde podían ingresar previamente (Lagunillas).</li> </ul> |
| Municipalidad distrital de Paracas | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La alcaldesa estaba de acuerdo con la construcción del almacén de minerales.</li> <li>- Su actuación era fría y distante.</li> <li>- Percepción de que existía un “acuerdo debajo de la mesa”.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| SENACE                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe la percepción de que SENACE no debió dejar que la empresa llegara a la quinta apelación cuando se le denegó la modificatoria del estudio de impacto ambiental.</li> <li>- Intención de convencer a los habitantes de Paracas para que aceptaran el proyecto.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Nota: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

### 3.3. Análisis de la capacidad estatal en la prevención y gestión de la conflictividad social

A nivel macro, es decir, a nivel de capacidad política, se analizará el entorno económico, político y las percepciones e interrelación entre los ciudadanos (opositores al proyecto) y las entidades estatales durante el periodo de estudio. Esto se hará con el fin de analizar mejor el factor de capacidad estatal durante el conflicto social del TPGSM.

Para el año 2018, Ica registró un PBI per cápita de \$ 9 988 y en el año 2020, este descendió a \$ 7 258 (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2019b, 2021). Respecto a las exportaciones, en el año 2018 se registró una mayor cantidad de exportaciones del rubro agropecuario (32%), seguido por el minero (30%) y petróleo y gas natural (24%). Durante el primer semestre del año 2019 esto se mantuvo casi igual, con ligeras variaciones (Ministerio de Comercio

Exterior y Turismo, 2019a). Sin embargo, en el año 2020 se observa la predominancia de las exportaciones mineras (46%), seguida del rubro agropecuario (35%) y petróleo y gas natural (8%). Durante estos años, las principales compañías exportadoras fueron Pluspetrol (nafta), Shougang (hierro), Minsur (estaño) y Aceros Arequipa (acero).

En el año 2018, Ica se ubicó en el sexto puesto en cuanto a las regiones con mayor transferencia de canon (S/. 41,725,884); en el año 2019 se ubicó en noveno lugar a nivel nacional (S/. 24,291,737.16) y en el 2020 en séptimo lugar (S/. 44,401,475.53). Durante los tres años mencionados, se observa que las regiones con mayor cantidad de dinero transferido por canon son Áncash, Arequipa y Cusco<sup>10</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con el reporte regional de turismo de Ica, durante el 2018 se registró 3,1 millones de viajes por turismo interno, que representa el 7% de todos los viajes a nivel nacional. Durante ese año, las provincias más visitadas fueron Ica (57,9%), Pisco (19,4%) y Chincha (14,6%). La mayor cantidad de turistas proviene de Lima (79,8%) y a nivel internacional, de Estados Unidos (11,4%) y Argentina (8,3%) (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2019c). En el año 2020, la Reserva Nacional de Paracas recibió 227 760 visitantes, representando el destino turístico con mayores visitas luego de su reapertura en octubre (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2020).

Ahora bien, en relación a la cartera de inversiones, en el año 2018 se destinó S/. 112,143,756 para la ejecución de proyectos de inversión en Ica,

---

<sup>10</sup> Información obtenida de Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS del MEF.

mientras que en el año 2019 se destinaron S/. 192,156,200; y en el año 2020, S/. 338,618,758<sup>11</sup>.

En el año 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publicó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), un documento que busca priorizar y articular las inversiones a fin de potenciar la productividad y competitividad del país, desde una perspectiva sectorial y territorial. Se identificaron en total 52 proyectos priorizados, de los cuales 31 pertenecen al Sector Transportes y Comunicaciones. En Ica, uno de los proyectos priorizados es la remodelación y ampliación del Terminal Portuario General San Martín (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

De manera adicional, en el año 2018 se promulgó la Política Nacional de Competitividad y Productividad, de los 9 objetivos priorizados, uno es dotar de infraestructura económica y social de calidad al país (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

En cuando a la actividad política durante esos años en Ica, las autoridades distritales, regionales y la autoridad provincial que ganaron las Elecciones Regionales y Municipales 2018 provenían de movimientos regionales. En la región Ica, el gobernador fue Javier Gallegos Barrientos, quien participó en las elecciones con el Movimiento Regional Obras por la Modernidad. Su posición respecto a la modernización del Terminal Portuario General San Martín, como lo indicamos en un capítulo precedente, era de tipo favorable.

Por otro lado, la candidata ganadora en el distrito de Paracas fue Rosario Ramírez Gamboa. Ella participó en las elecciones con el movimiento regional Unidos por la Región. Cabe destacar que, en las mismas elecciones,

---

<sup>11</sup> Información obtenida de Consulta de seguimiento de ejecución de Proyectos de Inversión.

bajo la lista del partido Todos por el Perú, participó Luis Eduard Bolívar Jhong, quien se desempeñó durante el conflicto como presidente de la Asociación Colectivo Organizado para el Desarrollo Sostenible del distrito de Paracas (ADESOSPA). La alcaldesa distrital de Paracas, como ya se ha señalado en el capítulo 2, estaba a favor de la modernización del puerto. En la tabla 13, donde se ha sintetizado la percepción de los entrevistados sobre la actuación estatal durante el conflicto, se aprecia una opinión desfavorable respecto a la posición de la alcaldesa.

La alcaldesa elegida en el año 2018 en el distrito de San Andrés fue Julia Maribel de la Cruz Barrientes. Participó con el Movimiento Regional Obras por la Modernidad. Su posición respecto a la modernización del puerto no es clara. En relación a la provincia de Pisco, el candidato ganador fue Juan Enrique Mendoza Uribe y también participó con el Movimiento Regional Obras por la Modernidad.

Los entrevistados para esta investigación, identificaron 3 autoridades estatales cuando se les preguntó sobre el desempeño que tuvo el Estado durante el conflicto. Estas son SERNANP, la Municipalidad distrital de Paracas y SENACE. Respecto a SERNANP, los entrevistados consideraron que no estaba cumpliendo con su función de supervisar las actividades de las Áreas Naturales Protegidas. Ellos asociaron el deficiente cuidado de la bahía de Paracas con la labor de SERNANP, asimismo manifestaron que esta entidad los engañó respecto a los posibles impactos que ocasionaría la construcción del concentrado de minerales para intentar convencerlos de que aceptaran el proyecto.

En esa línea, uno de los entrevistados comentó que SERNANP no permite que los pescadores ingresen a la Playa Lagunillas, pero que antes sí lo permitía y que eso les está afectando. Por otro lado, como ya se mencionó previamente, tenían una mala percepción de la actuación de la Municipalidad distrital de Paracas, y en específico, de la alcaldesa Rosario Ramírez. Finalmente, respecto a SENACE, los entrevistados expresaron su incomodidad frente al intento de SENACE de convencer a los habitantes de Paracas para que aceptaran el proyecto.

El último punto a analizar en el nivel macro de la capacidad estatal es la interrelación entre los actores identificados. Por lo general, la interrelación entre los protestantes y las entidades estatales ocurre en espacios ya institucionalizados, que son los espacios de participación ciudadana. Como se abordará con mayor profundidad en el capítulo 4, estas instancias tienen como objetivo recoger las inquietudes y percepciones de la población del área de influencia a fin de incorporarlas en el documento final del Estudio. También cumplen una función informativa, pues ayudan a que los ciudadanos expresen sus dudas respecto a los componentes del proyecto. Al ser un espacio abierto al público, cualquier persona puede ir y manifestar sus dudas o sugerencias.

Sin embargo, luego del análisis de los documentos obtenidos por acceso a la información pública, concluimos que no hubo espacios de coordinación estatal adicionales con los representantes de los manifestantes. Sobre ese punto la Coordinadora- DPGCS- Mininter mencionó que se invita a los espacios de diálogo y coordinación, a las organizaciones debidamente registradas, y en el caso de Paracas, no se presentó esta característica. Caso

contrario ocurrió con la Municipalidad distrital de Paracas y la empresa, con quienes sí se estableció espacios de diálogo para abordar el conflicto.

A nivel meso, como lo establece Rosas Huerta (2008) en su metodología para analizar la capacidad estatal, se toman en consideración elementos que tienen que ver con las actividades que desempeña la organización. Para el análisis de esta dimensión durante la prevención y gestión de la conflictividad social en el caso del TPGSM, se toman en consideración 5 elementos: las funciones que tiene la organización respecto a la conflictividad social, y en específico, las actividades realizadas cuando se tomó conocimiento del conflicto; la definición que tiene la organización de aquello que es el conflicto; la composición interna de la organización; su interrelación con otras organizaciones y, finalmente, si cuentan con personal descentralizado o no.

Respecto al primer punto, se han descrito 6 organizaciones, de las cuales 4 tienen como función principal el investigar, prevenir y gestionar los conflictos sociales; las otras 2 organizaciones descritas intervienen con funciones distintas. Una de ellas, la Dirección de Evaluación Ambiental del MTC, es la entidad encargada de la aprobación de instrumentos ambientales en el sector transportes, mientras que la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes del mismo ministerio, se encarga de hacer el seguimiento de la ejecución del proyecto una vez que se firma el contrato de concesión. Si bien ninguna de estas direcciones tiene funciones respecto a la gestión de la conflictividad social, se consideró importante su descripción porque su participación tuvo mucha relevancia durante el transcurso de las manifestaciones colectivas de descontento.

Ahora bien, las 4 organizaciones descritas con funciones claras respecto a la gestión de la conflictividad social y que intervinieron en el conflicto en materia de estudio fueron la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (PCM), la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (Mininter), la Oficina de Diálogo y Gestión Social (MTC) y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad (Defensoría del Pueblo). Esta última tiene registrados los hitos más importantes de lo que hemos denominado como “conflicto preexistente”, es decir, el periodo que abarca los años 2015 y 2016, cuando se le otorgó la certificación ambiental (EIA-d) al proyecto de modernización portuaria. Sin embargo, la Adjuntía no tiene registros del conflicto ocurrido durante los años 2018 y 2020.

Cuando ocurre un conflicto, de acuerdo con la información recabada, la instancia que debe intervenir y plantear una estrategia para hacerle frente al suceso es el ente rector del sector. En este caso, esta función recae en la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC, cuya competencia de acuerdo con el ROF, es la prevención, gestión y solución de conflictos, así como la conducción de procesos de diálogo en el ámbito del sector de transportes y comunicaciones. Entre las actividades que realizó durante el conflicto se encuentran las reuniones sostenidas con las autoridades distritales, sectoriales y la empresa a fin de coordinar y dar a conocer las acciones realizadas.

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, como entidad encarga de intervenir en los procesos de diálogo y negociación cuando la situación lo amerita o el sector lo solicita, participó en labores de coordinación, concertación de reuniones y seguimiento de labores. Por otro lado, la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter, como parte de sus

funciones en torno al monitoreo de los casos de conflictividad que pongan en riesgo el orden público, elaboró informes de seguimiento del conflicto.

En cuanto a la definición de conflicto social que utilizan las organizaciones previamente descritas, estas utilizan el mismo núcleo; dos o más actores (uno de ellos, el Estado) perciben que sus intereses son contrapuestos y lo manifiestan públicamente. Lo que varía en las definiciones depende del rol que desempeña cada una; por ejemplo, la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC pone énfasis en que las acciones que toma la parte en contraposición pueden constituir una amenaza al cumplimiento de los objetivos institucionales, la gobernabilidad sectorial y/o el orden público.

Siguiendo esta definición, para el caso de estudio, los repertorios de acción colectiva utilizados por los opositores a la construcción del concentrado de minerales constituyen una amenaza para el objetivo institucional de viabilizar las inversiones en materia de transportes y comunicaciones. Si estas acciones hubieran escalado, tal vez los opositores hubieran sido una amenaza para la gobernabilidad sectorial y el orden público. Es sobre ese último elemento que la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter pone énfasis cuando define qué es la conflictividad social.

Por otro lado, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, en su calidad de autoridad técnico- normativa a nivel nacional establece que conflicto se configura cuando las acciones de los actores constituyen un riesgo o amenaza a la gobernabilidad democrática, territorial, a los derechos humanos y al orden público. Finalmente, la Defensoría del Pueblo pone énfasis en las acciones violentas que configuran un conflicto.

Otro de los puntos a analizar en relación a la capacidad estatal es la composición interna de las organizaciones identificadas. La única que divide funciones específicamente en su ROF es la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, que se divide en 3: la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento, la Subsecretaría de Gestión de Conflictos y la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad. Las otras entidades se organizan internamente, mas esto no se encuentra formalizado en su organigrama. Por ejemplo, la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC se divide en 3 coordinaciones; la Coordinación de Proyectos Especiales, Seguimiento de Compromisos y Gestión del Diálogo.

Por su lado, la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter divide a su personal por macrorregiones; hay un coordinador nacional, que a su vez tiene a su cargo a 4 coordinadores macrorregionales cuya función es recibir información proveniente de todo el país. En contraposición, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad divide las funciones de su personal (comisionados) en relación a la tipología del conflicto (ambiental, laboral, de gobiernos locales, entre otros). Estos comisionados dan cuenta de sus actividades al “Adjunto”, quien preside la Adjuntía.

La interrelación que las organizaciones analizadas tienen entre sí no sigue una ruta clara y constante, sino que depende de la etapa en la que se encuentre el conflicto y la posición del sector o sectores que conducen el proceso de gestión del mismo. El personal desplegado a nivel regional que tiene la mayor cantidad de información respecto a los repertorios de acción colectiva que ponen en peligro el orden interno es la PNP, en consecuencia, la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter tiene información

importante para hacer su análisis de riesgos y emitir la alerta temprana correspondiente al sector o sectores involucrados.

La Adjuntía para la Prevención de Conflictos de la Defensoría también actúa en la misma línea, pues no posee capacidad de acción. Su labor se enfoca principalmente en emitir las alertas e información correspondiente al sector y verificar que se estén cumpliendo todos los derechos de los manifestantes. Finalmente, es el sector el que toma la decisión de las acciones que se llevarán a cabo para evitar el escalamiento del conflicto y si es necesario que la autoridad técnico- normativa intervenga.

Para concluir, hay que mencionar que todas las entidades analizadas cuentan con personal descentralizado. Como ya se mencionó, las dos organizaciones con personal descentralizado en todas las regiones del país con capacidad de hacer seguimiento a los casos de conflictividad social son la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Por otro lado, la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC cuenta con 10 especialistas zonales y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM tiene 7 unidades territoriales.

## **CAPÍTULO 4: Participación ciudadana**

Los procesos de participación ciudadana tienen como fin principal involucrar a la población que se verá afectada, positiva o negativamente, por una intervención estatal. Es decir, se busca que la población intervenga en la toma de decisiones acerca de aquello que les afectará directa o indirectamente. En el caso de la participación ciudadana durante el proceso de certificación ambiental, la normativa peruana señala que esta toma lugar durante la evaluación y ejecución del proyecto. Los mecanismos de participación ciudadana que se ejecutan durante el proceso varían de acuerdo con el sector al que pertenezca el proyecto que desea obtener la certificación ambiental. En el caso del Terminal Portuario General San Martín, durante su primer proceso de certificación ambiental y luego en la modificatoria de este, se ejecutaron dos tipos de mecanismos obligatorios: Talleres Participativos y Audiencia Pública.

En este capítulo se describirá cómo se ha estructurado el factor de participación ciudadana durante el proceso de certificación ambiental del proyecto “Modernización del Terminal Portuario General San Martín”, teniendo como intervalo de tiempo desde el año 2018 al 2020.

### **4.1. La participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental**

A nivel normativo, la participación ciudadana es un proceso reglamentado que toma lugar durante la evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada. En la Ley General del Ambiente (Ley General del Ambiente, 2005, Article 46) se establece que toda persona natural o jurídica puede presentar su punto de vista y aportes en los procesos de toma de decisión de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella. Para lograr este objetivo, las autoridades públicas establecen mecanismos de

participación ciudadana. La Autoridad Ambiental Nacional establece los lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental, y las entidades públicas encargadas de guiar estos procesos establecen los mecanismos que cada uno debe seguir.

De acuerdo con el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales del Ministerio del Ambiente, directrices para la participación ciudadana se incluye ofrecer información adecuada, oportuna y completa para que el público, especialmente aquellos potencialmente afectados por la medida o decisión, pueda expresar una opinión con fundamentos (Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, 2009, Article 27).

Sin perjuicio de las normas nacionales, sectoriales, regionales o locales, todo proceso de participación debe adherirse a los siguientes criterios: poner a disposición del público interesado la información y documentos pertinentes, convocar públicamente a los procesos de participación ciudadana, facilitar versiones simplificadas de documentos a aprobar, fomentar el involucramiento de grupos sociales, garantizar que las poblaciones que practiquen idiomas distintos al castellano tengan acceso a los recursos que faciliten su entendimiento y participación, realizar una audiencia pública en el área de influencia del proyecto de inversión y finalmente, la entidad estatal pertinente deberá difundir los compromisos, comentarios y sugerencias recabados durante la participación ciudadana (Ley General del Ambiente, 2005, Article 51). Asimismo, si estas recomendaciones no son consideradas, se deberá justificar las razones por las cuales no fueron incorporadas.

En síntesis, la Ley General del Ambiente postula que la participación ciudadana es un proceso que se ejecuta a través de mecanismos, los cuales sirven para que toda persona (natural o jurídica) pueda brindar sus aportes en el proceso de toma de decisión de todo aquello que tiene que ver con la gestión del medio ambiente o las políticas que inciden en este. Independientemente del sector, la participación ciudadana en el rubro ambiental contempla dos etapas bien diferenciadas: La información al público acerca de la decisión en materia de debate y los mecanismos que, adaptados al contexto y realidad de la población, buscan generar espacios para que las personas brinden sus opiniones.

En el contexto de la certificación ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental señala en su artículo 13 (Capítulo III), que el SEIA se encarga de garantizar canales institucionales para la difusión y participación de la comunidad en el proceso, así como los canales no formales que el proponente debe promover para incluir en el estudio. En esta ley se plantea que el proponente y su equipo técnico deben presentar un plan de participación ciudadana y que durante la etapa de revisión los estudios serán accesibles al público para recibir observaciones y comentarios (Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, 2001, art. 14). Asimismo, se plantea la necesidad de realizar una audiencia pública.

En el Reglamento de la Ley del SEIA, la participación ciudadana se define como un proceso activo, adaptable y participativo, que se basa en el uso de diversas formas y métodos destinados a un amplio intercambio de información, así como a la consulta y el diálogo (Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, 2009, art. 68). Por otro lado, los mecanismos de participación ciudadana se describen como

herramientas destinadas a la divulgación de información y el establecimiento de espacios para que se expresen puntos de vista, anotaciones, recomendaciones, observaciones y otras contribuciones que ayuden a optimizar los procedimientos de toma de decisiones en relación con los estudios ambientales. Estos mecanismos deben llevarse a cabo de buena fe y no otorgan ningún poder de rechazo sobre los proyectos involucrados en el proceso de participación ciudadana. (Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, 2009, art. 70).

En este reglamento se menciona también la importancia de salvaguardar los derechos de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en la Constitución Política del Perú. Se promueve su participación efectiva, considerando el área de influencia del proyecto y la definición de las acciones que fomenten una mejor comprensión entre las partes.

En resumen, la Ley del Sistema Nacional del Ambiente y su Reglamento retoman los principios abordados por la Ley General del Ambiente, los cuales se resumen en garantizar el acceso a la información acerca del proyecto sujeto a evaluación y asegurar mecanismos de participación ciudadana en los que se pueda incorporar las sugerencias de la población. Adicionalmente, se incorporan los conceptos de instancias formales y no formales de participación. Estas últimas son las que el proponente del estudio debe impulsar. De manera adicional, se aborda la necesidad de que todo el proceso de participación esté guiado por un plan de participación ciudadana, que es presentado al público y a la autoridad.

Es necesario resaltar que en el Reglamento se aborda un punto importante sobre el derecho a veto. Se señala que la participación ciudadana no

conlleve poder de veto sobre los proyectos sujetos a evaluación. En otras palabras, si la población que participa no está de acuerdo con que el proyecto se ejecute, la Ley no contempla su paralización.

En el subsector Transportes, que concierne a este estudio, existe un Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social. En este reglamento, se realiza una definición de lo que es la consulta y participación. En el primer caso, la consulta consiste en un proceso de comunicación y diálogo entre los ciudadanos y el Estado sobre las actividades vinculadas con la infraestructura de transportes, el marco normativo que las regula, y las medidas para prevenir y gestionar los potenciales efectos sociales y ambientales del proyecto. Esta consulta debe llevarse a cabo mediante reuniones donde se respondan las dudas e inquietudes de la población (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes, 2004, art. 2.2).

Por otro lado, la participación es definida como la intervención activa de la ciudadanía en los procedimientos de aprobación de estudios ambientales. Esta medida tiene como objetivo considerar la opinión de la población y detectar y prevenir posibles conflictos entre las partes involucradas (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes, 2004, art. 2.4).

A continuación, se desarrolla un cuadro de los procedimientos de consulta contemplados en el Reglamento (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes, 2004, art. 3), los cuales son organizados por la unidad

ejecutora del proyecto y la Dirección de General de Asuntos Socio Ambientales  
(en adelante DGASA) del MTC:

**Tabla 14**

*Procedimientos de consulta (MTC)*

| <b>Tipo de consulta</b>                                    | <b>Cuándo se lleva a cabo</b>                                                                                                                                                                                         | <b>Responsables de implementación</b>                                                                                                                                                                               | <b>Etapas de implementación</b>                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consulta Previa                                            | a. Nuevos proyectos de construcción<br>b. Restauración de infraestructura<br>c. Cualquier proyecto que pueda causar una alteración duradera en el estilo de vida de la comunidad local.                               | Se lleva a cabo mediante talleres participativos, organizados por la DGASA en coordinación con la Unidad Ejecutora del MTC responsable del proyecto y con las autoridades regionales correspondientes.              | a. Previo al comienzo de los estudios.<br>b. Compilación de puntos de vista de las autoridades y la comunidad.<br>c. En caso de controversias, se desarrollan e implementan estrategias para su resolución.                                                                                    |
| Consulta Pública General                                   | Cualquier clase de proyecto, abarcando aquellos que demanden una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), o un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). | La Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (DGASA-MTC), en colaboración con la Unidad Ejecutora del proyecto y la entidad responsable de elaborar el estudio. | a. Durante la elaboración los estudios, se divulgan detalles del proyecto, se recogen opiniones e inquietudes de la ciudadanía.<br>b. Se detallan los posibles efectos a nivel social, ambiental y cultural. También las medidas de manejo ambiental.                                          |
| Consultas específicas a propiedad afectada por el proyecto | Está orientada a la población/propiedad privada o comunal que se encuentre afectada por la realización de un proyecto.                                                                                                | El Plan de compensación deberá ser aprobado por la DGASA, a su vez, se encargará de supervisar y evaluar su aplicación.                                                                                             | a. Se establece el estado de la propiedad.<br>b. Se analizará el perfil socioeconómico de los propietarios mediante encuestas coordinadas con la DGASA-MTC.<br>c. Se identificará la problemática relacionada con la afectación.<br>d. Se desarrollará un Plan de Compensación, relocalización |

| <b>Tipo de consulta</b> | <b>Cuándo se lleva a cabo</b> | <b>Responsables de implementación</b> | <b>Etapas de implementación</b> |
|-------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
|                         |                               |                                       | temporal o reasentamiento.      |

Nota: Elaboración propia.

En el Reglamento analizado también se contempla la elaboración de un Plan de Participación Ciudadana, que será aprobado por la DGASA- MTC. Dicho plan será el fruto del trabajo de campo previo y de la coordinación estrecha entre autoridades locales y representantes de la sociedad civil del área de influencia del proyecto. Este documento deberá incluir lugares y fechas apropiados para asegurar la mayor participación posible de la población. Además, la convocatoria deberá llevarse a cabo utilizando el medio de comunicación con mayor alcance entre los habitantes afectados (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes, 2004, art. 4).

Atendiendo a las consideraciones mencionadas en el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del subsector transportes, retomamos lo señalado hasta el momento por la Ley General del Ambiente y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (y su Reglamento) sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental. Esta debe ser guiada por un Plan de Participación Ciudadana, elaborado en estrecha colaboración con los grupos de interés del área de influencia del proyecto, y que deberá ser aprobado por la DGASA. Adicionalmente, en el Reglamento del subsector transportes, se mencionan las modalidades de consultas, las cuales deberán ser ejecutadas en las distintas etapas el estudio, esto con el fin de evitar el conflicto entre las partes.

Resumiendo lo planteado por el marco normativo esbozado, la participación ciudadana durante el proceso de certificación ambiental en el

subsector transportes define a la consulta como un mecanismo de participación ciudadana que sirve para que la población que se ubica en el área de influencia del proyecto brinde sus opiniones o sugerencias acerca del proyecto, mas no es una consulta sobre la viabilidad de este. En otras palabras, la normativa no plantea que, si la población manifiesta su oposición al proyecto, este sea un veto que impida su ejecución.

#### **4.2. El proceso de participación ciudadana durante la MEIA- D (2017-2020)**

De acuerdo con el Plan de Participación Ciudadana (PPC) de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado (MEIA-d) del Proyecto, se implementaron un total de 9 mecanismos de participación ciudadana, los cuales son clasificados en dos tipos: obligatorios y complementarios. Los primeros son aquellos cuya conducción está a cargo de Senace, mientras que los del último tipo están a cargo del Titular del Proyecto, que en este caso es Terminal Portuario Paracas S.A.

Para la ejecución del PPC se tomaron en cuenta las características de la población del área de influencia del proyecto, como es la ubicación geopolítica, la demografía y las actividades económicas que realizan los principales grupos de interés.

A continuación, se detalla de manera resumida los mecanismos de participación ciudadana ejecutados:

**Tabla 15**

##### *Mecanismos de participación ciudadana*

| N° | Mecanismo            | Tipo        | Etapas                                                 | Lugar de ejecución                                               | Fecha de ejecución |
|----|----------------------|-------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 1  | Taller Participativo | Obligatorio | Antes de elaborar el documento de evaluación ambiental | Distrito de Paracas: Salón de convenciones del Hotel San Agustín | 18/04/2017         |
|    |                      |             |                                                        | Distrito de San Andrés: Auditorio Prof. Publio                   | 18/04/2017         |

| N° | Mecanismo                                   | Tipo           | Etapas                                                                                                                 | Lugar de ejecución                                                                                                                                        | Fecha de ejecución                 |
|----|---------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 2  | Audiencia Pública                           | Obligatorio    | Durante la evaluación por parte de Senace                                                                              | de la Cruz Pecho, Biblioteca Municipal Polideportivo de Paracas en la Asociación Pro-Vivienda José de San Martín                                          | 11/11/2019                         |
| 3  | Difusión a cargo de un equipo de promotores | Complementario | Antes de elaborar el documento de evaluación ambiental<br>Durante la elaboración del documento de evaluación ambiental | Distritos de Paracas y San Andrés                                                                                                                         | 29/03/2017-11/03/2017              |
|    |                                             |                | Durante la evaluación por parte de Senace                                                                              | 16 reuniones informativas con los grupos de interés del área de influencia                                                                                | N.R.                               |
|    |                                             |                | Antes de elaborar el documento de evaluación ambiental                                                                 | Sector El Chaco, Paracas                                                                                                                                  | 28/03/2017-03/05/2017              |
| 4  | Oficina de Información Permanente           | Complementario | Durante la elaboración del documento de evaluación ambiental                                                           | Sector El Chaco, Paracas                                                                                                                                  | 04/05/2017-31/01/2018              |
|    |                                             |                | Durante la evaluación por parte de Senace                                                                              | Sector El Chaco, Paracas                                                                                                                                  | Agosto-diciembre del 2019          |
|    |                                             |                | Durante la elaboración del documento de evaluación ambiental                                                           | Distrito de San Andrés (gremios de pescadores, maricultores y algueros)<br>Distrito de Paracas (representantes de organizaciones sociales)                | N.R.                               |
| 5  | Reuniones informativas                      | Complementario | Luego de la elaboración del documento de evaluación ambiental                                                          | Distrito de Paracas: Salón de convenciones del Hotel San Agustín                                                                                          | 06/11/2017                         |
|    |                                             |                | Posterior a la identificación de impactos                                                                              | Distrito de Paracas: Salón de convenciones del Hotel San Agustín<br>Distrito de San Andrés: Auditorio Prof. Publio de la Cruz Pecho, Biblioteca Municipal | 29/01/2018<br>30/01/2018           |
| 6  | Comité de veedores participativos           | Complementario | Durante la elaboración del documento de evaluación ambiental                                                           | Paracas                                                                                                                                                   | De julio a agosto del 2017         |
| 7  | Visitas guiadas a las instalaciones         | Complementario | Durante la elaboración del documento de                                                                                | Se llevaron a cabo 7 visitas guiadas a las instalaciones del Terminal Portuario.                                                                          | De septiembre a noviembre del 2017 |

| N° | Mecanismo                   | Tipo           | Etapas                                    | Lugar de ejecución                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Fecha de ejecución                           |
|----|-----------------------------|----------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
|    | del terminal portuario      |                | evaluación ambiental                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                              |
|    |                             | Complementario | Durante la evaluación por parte de Senace | Se efectuaron 20 visitas guiadas a las instalaciones del Terminal Portuario. Se entregó al Gobierno Regional de Ica, a la Municipalidad Provincial de Pisco, a la Municipalidad Distrital de Paracas y a la Municipalidad Distrital de San Andrés. Además, se colocó una copia en la OIP y en el portal web del Senace. | De agosto a noviembre del 2019               |
| 8  | Acceso al Resumen Ejecutivo | Complementario | Durante la evaluación por parte de Senace |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Previo al desarrollo de la audiencia pública |
| 9  | Carpas informativas         | Complementario | Durante la evaluación por parte de Senace | Centros Poblados                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Febrero y marzo del 2020                     |

Nota: Elaboración propia a partir del capítulo 9- Plan de Participación Ciudadana, Modificación del Estudio de Impacto Ambiental (MEIA) del proyecto Terminal Portuario General San Martín (TPGSM).

Como se puede apreciar, se implementaron 9 tipos de mecanismos de participación ciudadana en las tres etapas del proceso de certificación: Antes de la elaboración del estudio, durante la elaboración del estudio y durante la evaluación del estudio. En este proceso, solo 2 de ellos tienen carácter de obligatorio, es decir, la autoridad ambiental competente los convoca y dirige, en este caso fueron los talleres y las audiencias. Los mecanismos complementarios fueron implementados por la empresa TPP, en vista de la necesidad de seguir informando a través de otras instancias sobre el proyecto.

Como se ha mencionado en el subcapítulo previo, las instancias de participación ciudadana tienen dos funciones principales: informar y recoger las intervenciones de los participantes. En el capítulo de participación ciudadana presentado como parte de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental (MEIA), se señala la forma de ejecución de los mecanismos de participación ciudadana mencionados, así como los principales resultados de las intervenciones de la población. Estos resultados son, en concreto, las opiniones,

percepciones y recomendaciones que las personas y grupos de interés del área de influencia del proyecto tienen respecto al mismo.

De acuerdo con el documento en mención, se han desarrollado los principales temas de interés de la población:

**Tabla 16**

*Principales temas de interés en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana*

| <b>Tema de interés</b>                                                                                                                        | <b>Mecanismo de participación</b>       | <b>Etapas de estudio</b>                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Información sobre inicio de actividades del proyecto (dragado, construcción) / sobre el proyecto y sus componentes (concentrado de minerales) | Equipo de promotores                    | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                                                                                               | Oficina de Información permanente (OIP) | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                                                                                               | Taller participativo                    | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                                                                                               | Equipo de promotores                    | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                                                                                               | Oficina de Información permanente (OIP) | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                                                                                               | Reuniones informativas                  | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                                                                                               | Equipo de promotores                    | Antes de la elaboración del documento de evaluación ambiental   |
| Información sobre el estado de construcción de una carretera alterna al terminal portuario                                                    | Oficina de Información permanente (OIP) | Antes de la elaboración del documento de evaluación ambiental   |
|                                                                                                                                               | Taller participativo                    | Antes de la elaboración del documento de evaluación ambiental   |
|                                                                                                                                               | Equipo de promotores                    | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                                                                                               | Visitas guiadas                         | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                                                                                               | Reuniones informativas                  | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
| Petición sobre implementación de programas de apoyo/ fondo social/ beneficios                                                                 | Equipo de promotores                    | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                                                                                               | Oficina de Información permanente (OIP) | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                                                                                               | Equipo de promotores                    | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |

| <b>Tema de interés</b>                                                   | <b>Mecanismo de participación</b>       | <b>Etapas de estudio</b>                                        |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Contratación de mano de obra local                                       | Oficina de Información permanente (OIP) | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                          | Reuniones informativas                  | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                          | Equipo de promotores                    | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                          | Oficina de Información permanente (OIP) | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                          | Oficina de Información permanente (OIP) | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                          | Visitas guiadas                         | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                          | Oficina de Información permanente (OIP) | Durante la evaluación de la MEIA-d                              |
| Información sobre el estudio ambiental/ impactos ambientales/ monitoreos | Equipo de promotores                    | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                          | Taller participativo                    | Antes de la elaboración del instrumento de evaluación ambiental |
|                                                                          | Equipo de promotores                    | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                          | Visitas guiadas                         | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |
|                                                                          | Reuniones informativas                  | Durante la elaboración del instrumento de evaluación ambiental  |

Fuente: MEIA-d del Terminal Portuario General San Martín. Es importante destacar que no está toda la información de los mecanismos de participación ciudadana, pues cuando se pidió la información a Senace, este indicó que no contaba con los anexos correspondientes.

Durante casi todas las etapas del proceso de certificación ambiental, se observa gran interés por parte de los participantes en recibir mayor información sobre las actividades del proyecto, en específico las actividades de dragado y construcción. Asimismo, el concentrado de minerales fue constantemente sujeto de preguntas por la controversia que suscitó. Otra de las preocupaciones de los ciudadanos fue el estado de construcción de una carretera alterna al terminal portuario. Recordemos que esta fue una promesa realizada por el MTC durante la audiencia pública del 2016, durante el primer proceso de certificación (EIA-d).

Por el lado de los beneficios que traería el proyecto, los ciudadanos pidieron más información sobre los programas de apoyo, el fondo social y la

contratación de mano de obra local. Adicionalmente, hubo preguntas sobre los impactos ambientales que generaría la construcción de los nuevos componentes.

Los entrevistados para esta investigación manifestaron su descontento respecto a las instancias de participación ciudadana. Cuando se les preguntó sobre el tema, se refirieron únicamente a la audiencia pública, probablemente porque fue el último mecanismo y hubo protestas durante el desarrollo del evento. Respecto a la audiencia, el Entrevistado N°02- Paracas dijo que él fue testigo de cómo la empresa contrató a gente de otros lugares (Pisco) para que acuda y eso ocasionó que el salón del evento no tuviera espacio para recibir a los pobladores de Paracas.

De manera complementaria, la Entrevistada N°04- Paracas mencionó que la audiencia pública no fue parcial, pues interrumpían las intervenciones de los participantes. Es importante finalizar destacando lo que el Entrevistado N°03- Paracas dijo sobre los procesos de participación ciudadana. Según él, el interés de las personas en participar en estos procesos es mayor en las etapas finales del estudio, probablemente porque al inicio hay mucho desconocimiento sobre las consecuencias del proyecto.

#### **4.3. Análisis del proceso de participación ciudadana durante la MEIA-D**

De acuerdo con la normativa ambiental vigente en el Perú, la participación ciudadana se define como un proceso que tiene como objetivo informar y brindar espacios para escuchar a los ciudadanos. En estos espacios, expresan sus aportes en el proceso de decisión acerca de todo aquello que tiene que ver con el medioambiente. En el contexto específico de la certificación

ambiental, la participación ciudadana es un proceso obligatorio que se ejecuta a través de mecanismos de participación ciudadana. Esta definición es muy parecida a la que realizan Gutmann & Thompson (2004) (citado por Reyes & Ríos, 2016), quienes la definen como todo mecanismo institucional o extra institucional que tiene como propósito recoger y/o incorporar la visión de los ciudadanos a los procesos de toma de decisión relativos a los proyectos de inversión en cualquiera de sus etapas.

La diferencia de otras definiciones como las que sostienen Arnstein (1969) y O’Faircheallaigh (2010) radica en que la participación ciudadana en el Perú, a nivel de estudios de impacto ambiental, no busca redistribuir el poder hacia los ciudadanos marginalizados, pues la decisión de aprobación o desaprobación del estudio se encuentra centralizada en una entidad estatal (Senace). Tampoco es toda interacción que ocurre entre el gobierno, los actores corporativos y el público, pues durante el proceso de certificación hubo interacciones que se configuraron en el marco de acciones colectivas en contra del proyecto, es decir, en conflicto socioambiental.

Ahora bien, el objetivo del proceso de participación ciudadana de acuerdo con la definición de la normativa peruana, es la obtención de un aporte público en las decisiones tomadas. De acuerdo con O’Faircheallaigh (2010), se caracteriza por la provisión de información al público, llenar los vacíos de información y propiciar la resolución de problemas y aprendizaje social.

Como se ha descrito previamente, para la MEIA-d del TPGSM se recogieron varios aportes ciudadanos, que tienen que ver con los componentes del proyecto, la vía alterna al terminal, entre otros. Si bien este es el objetivo que se deriva de la normativa ambiental, a nivel de actores sociales, se denota un

objetivo distinto de las instancias de participación ciudadana. Para los ciudadanos en contra de la construcción del concentrado de minerales, el objetivo de los mecanismos de participación ciudadana, y específicamente, la audiencia pública es compartir el proceso de decisión. Ellos consideran que la legitimidad social es algo que el Estado debe buscar en estas instancias de participación, lo cual genera confusión pues no es el verdadero fin de ellas. Asimismo, se evidencia la instrumentalización de la audiencia pública, durante la MEIA-d y la EIA-d, como espacio privilegiado de protesta social.

En relación a esto, también cabe preguntarse el por qué de la participación ciudadana. Glucker et al. (2013) hace una clasificación de las lógicas detrás de la participación y las divide en tres: racionalidad normativa, sustantiva e instrumental. Luego del análisis de la participación ciudadana durante la MEIA-d del TPGSM, podemos decir que existe una racionalidad de tipo instrumental, concebida desde los entrevistados para esta investigación. Esto quiere decir que, para los participantes del proceso, la participación ocurre porque se pretende generar legitimidad al proceso de toma de decisión, así como resolver conflictos antes de que estos hayan iniciado.

De manera similar, O'Faircheallaigh (2010) propone tres objetivos respecto a la participación ciudadana: obtención de un aporte público en las decisiones tomadas, compartir el proceso de decisión con el público y la alteración de la distribución. Bajo este marco teórico y siguiendo la normativa ambiental, la participación que se llevó a cabo durante el estudio de caso, corresponde al primer objetivo, pues los mecanismos que se llevaron a cabo

recogieron las inquietudes y aportes ciudadanos, mas no se buscó compartir el proceso de decisión o alterar la distribución de poder.

El grado de involucramiento que se le concede a la población, según Arnstein (1969), depende de cuánto poder se le ceda. El modelo gradual de toma de decisiones que elaboró (denominado “Escalera de decisiones”), establece 8 niveles de participación divididos en 3 categorías: “No participación”, “grados de tokenismo” y “grados de participación ciudadana”. En el caso de la participación ciudadana en el marco de los estudios de impacto ambiental, se observa que llega hasta la mitad del nivel, es decir, consulta. De acuerdo con el autor, en este nivel se busca informar e invitar a los ciudadanos a opinar; sin embargo, si la consulta no se combina con otras formas de participación, no hay garantía de las opiniones sean tomadas en cuenta (Arnstein, 1969).

Esto se complementa con el espectro de participación ciudadana que propone la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2014), cuyo primer y segundo nivel, informar y consultar, corresponden a lo señalado. Esta Agencia entiende por informar el proveer la información necesaria al público para que puedan comprender el proceso de toma de decisión, mientras que la consulta es la oportunidad mínima para que el público pueda opinar en el proceso de toma de decisión. No se comprenden mecanismos para una toma de decisión conjuntas.

Invitar a los ciudadanos a opinar, al igual que informarles, puede ser un paso importante para la legitimación de su completa participación. Sin embargo, si la consulta no ha sido combinada con otras formas de participación, no hay garantía de que las opiniones de los ciudadanos serán tomadas en cuenta. Luego del análisis de los mecanismos de participación implementados durante

la MEIA-d, podemos concluir que las opiniones, dudas, temores y sugerencias de la población fueron plasmadas en el documento final, mas no se facilitaron mecanismos de toma de decisión conjuntas.

## Conclusiones

### - ***Sobre los antecedentes del conflicto***

El primer objetivo de esta investigación es describir los antecedentes del conflicto ocurrido durante la Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental (2018-2020). Como se ha detallado en el capítulo 2, durante el primer proceso de certificación ambiental (2015- 2016) ocurrió un conflicto que tuvo su más alta manifestación durante la audiencia pública del 2015, la cual tuvo que ser reprogramada por los disturbios. El motivo principal de la oposición fue el temor de que las actividades de modernización del puerto ocasionaran repercusiones ambientales y tuvieran consecuencias en la actividad económica de Paracas. En ese sentido, se confirma la hipótesis inicial de trabajo.

Antes de que la audiencia reprogramada tuviera lugar, se desarrollaron dos talleres informativos convocados por la empresa TPP, los cuales tuvieron como objetivo realizar una mejor difusión del proyecto. Esto nos lleva a concluir que el titular del proyecto y la entidad evaluadora (Senace) mantenían la posición de que informar sobre el alcance del proyecto evitaría que las personas manifestaran oposición en el futuro. Esta medida trasluce el menoscabo de la opinión de los pobladores de Paracas sobre aquello que les afecta y la predominancia de la inversión privada y las decisiones basadas en información científica (estudio de impacto ambiental). En ese sentido, también se confirma la hipótesis sobre los distintos puntos de vista de los actores.

Por otro lado, es importante mencionar que los entrevistados para esta investigación identificaron una experiencia previa de “lucha social”, que

fue cuando una central Petroquímica quiso instalar sus operaciones en Paracas. En ese sentido, concluimos que antes del conflicto materia de estudio, los entrevistados tuvieron experiencias previas, lo cual da cuenta de un previo repertorio de acción colectiva.

- ***Sobre el desempeño estatal***

El segundo objetivo de esta investigación es analizar el factor desempeño estatal en la gestión del conflicto social durante el conflicto materia de estudio. Para esto, se utiliza el marco teórico de “capacidades estatales” desarrollado por Rosas Huerta, quien propone 3 niveles para su análisis, uno micro centrado en el individuo, uno meso centrado en la organización y uno macro, que tiene que ver con el contexto institucional.

Para analizar la capacidad estatal durante el conflicto en estudio se eligieron 2 niveles, el nivel meso y el nivel macro. A nivel meso, concluimos que las 4 entidades estatales con funciones claras respecto a la gestión de conflictividad social en el conflicto de la MEIA-d son la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (PCM), la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (Mininter), la Oficina de Diálogo y Gestión Social (MTC) y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad (Defensoría del Pueblo). Cuando ocurre un conflicto, la instancia que debe intervenir y plantear una estrategia es el ente rector del sector, en este caso, la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC.

Por otro lado, la definición de conflicto social que utilizan estas entidades es bastante similar, solo varía ligeramente en el enfoque de acuerdo con sus competencias. Adicionalmente, estas poseen una organización interna que les permite dividir actividades en cuanto a sus funciones y también poseen personal desconcentrado que les permite hacer

monitoreo de los casos de conflictividad y las alertas tempranas. Sin embargo, la interrelación entre ellas no sigue una ruta clara y constante, sino que depende de la etapa del conflicto y la posición del sector a cargo.

A nivel macro, concluimos que Ica es una región económicamente privilegiada por la cantidad de actividades económicas que se realizan, sin embargo, durante la pandemia sufrió una caída turística importante. La modernización del Terminal Portuario General San Martín es un proyecto priorizado en la Política Nacional de Competitividad y Productividad del 2019, lo que nos invita a inferir la importancia que el sector transporte le otorga a este proyecto para el cierre de brechas de infraestructura del país y el crecimiento económico.

En cuando a la actividad política, destaca el papel que jugó la alcaldesa distrital Rosario Ramírez Gamboa, quien se encontraba a favor de la modernización del puerto y tuvo un gran rechazo por parte de los opositores de la aprobación de la MEIA-d. Por otro lado, los entrevistados para esta investigación identificaron únicamente la actuación de la Municipalidad distrital de Paracas, SERNANP y SENACE cuando se les preguntó qué opinaban del desempeño de las entidades estatales. Esto nos lleva a concluir que existe un gran desconocimiento de las otras instancias estatales que actúan cuando hay un conflicto social en curso.

Adicionalmente, la interrelación entre los protestantes y las entidades estatales ocurre únicamente en espacios institucionalizados de participación ciudadana. Lo opuesto ocurre con la Municipalidad distrital de Paracas y la empresa TPP, actores que sí contaron con la oportunidad de

participar en espacios de diálogo y coordinación con las entidades del ejecutivo dedicadas a la gestión de conflictos sociales.

En ese sentido, concluimos que la capacidad estatal no consiste la capacidad de evitar que se manifiesten protestas sociales, sino que consiste en que tener los recursos necesarios para evitar que los repertorios de acción colectiva escalen a niveles en donde se tenga que recurrir la fuerza para mantener el orden público. Luego de lo analizado podemos decir que la región de Ica, y en especial Paracas, es particularmente importante a nivel económico para el desarrollo del país y la modernización del TPGSM es una manifestación de esto. En esta línea, las entidades estatales estudiadas alinearon sus objetivos a los del sector transportes, que se traducen en la aprobación de la MEIA-d.

Para lograr esto, las entidades estatales cuentan con personal especializado, funciones bien delimitadas y equipos descentralizados. Sin embargo, en cuanto a las instancias para dialogar con los ciudadanos opositores, estas no existen a menos que estos se encuentren registrados debidamente, por lo que las coordinaciones se dieron únicamente con la Municipalidad distrital de Paracas y la empresa TPP.

#### **- *Sobre la participación ciudadana***

El tercer y último objetivo de esta investigación es describir cómo se ha estructurado el factor de participación ciudadana durante el caso que es materia de análisis. Para ello, se recurre a 2 dimensiones: qué se entiende por participación ciudadana y cuáles son los grados de involucramiento que tiene. En el primer caso, la participación ciudadana es definida, de acuerdo con la normativa ambiental vigente en el Perú, como un proceso que tiene como objetivo informar y brindar espacios para escuchar a los ciudadanos. En

contraposición, la definición que brindaron los entrevistados para este estudio se aproxima más a compartir el proceso de decisión, y a la búsqueda de legitimidad social.

Siguiendo esta línea, la lógica de la participación ciudadana, siguiendo a Glucker et al. (2013) que le atribuyen al proceso los participantes es de tipo instrumental, pues de acuerdo con ellos, la participación ciudadana pretende generar legitimidad al proceso de toma de decisión. Por otro lado, desde el punto de vista normativo, la lógica detrás de la participación ciudadana guarda relación con lo que O’Faircheallaigh (2010) denomina obtención de un aporte público en las decisiones tomadas.

Respecto al grado de involucramiento que se le concede a la población, se recurre a Arnstein (1969) y a la Agencia de Protección Ambiental (2014) para identificar que, en el marco de los estudios de impacto ambiental, los mecanismos de participación ciudadana solo llegan al espectro de “consulta”, entendida esta como el proceso de informar e invitar a los ciudadanos a opinar. Si bien en el estudio final, se plasmaron todas las dudas, sugerencias y opiniones de la población que participó en alguna instancia, no se contempla en la normativa ambiental espacios para la toma conjunta de decisiones.

#### **- Reflexiones finales**

En resumen, el conflicto socioambiental ocurrido durante los años 2018 y 2020, en el marco de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Terminal Portuario General San Martín, responde a un contexto influenciado por la proximidad del proyecto a la Reserva Nacional de Paracas, espacio caracterizado por su gran riqueza cultural, biológica y económica. Este conflicto tiene sus raíces en el primer proceso de certificación ambiental y la remembranza de una “lucha” previamente ganada, que evitar que una central Petroquímica se

instalara en Paracas. Durante este antecedente inmediato mencionado, se creó un repertorio de acción colectiva que utiliza las instancias de participación ciudadana formales (en especial, la audiencia pública) como espacio privilegiado de protesta social. Asimismo, las redes sociales ayudaron a mediatizar el conflicto, creando una campaña llamada #TodosporParacas.

No podemos concluir que existió un deficiente desempeño estatal en la gestión del conflicto, pues no escaló a niveles de violencia, pero sí se puso en entredicho mediáticamente la decisión del sector transporte de modernizar el puerto de Paracas. Complementariamente, se observa que no se tiene la capacidad de establecer diálogo con los actores sociales opositores fuera de las instancias formales de participación ciudadana. Tampoco podemos decir que el proceso de participación ciudadana fue deficiente, pues cumple con los objetivos normativos establecidos, sin embargo, sí se evidencia una contraposición de objetivos y grado de involucramiento respecto a lo que consideran los entrevistados. Para ellos, las instancias de participación deberían ser instancias que busquen legitimidad social y establezcan mecanismos conjuntos de decisión.

## Bibliografía

Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. (2019, julio). *Reporte de Conflictos Sociales N°185*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-185-Julio-2019.pdf

Aguilar Inuma, J., & Obregón Carrasco, M. J. (2018). *Viabilidad para la importación de carga contenerizada a través del puerto General San Martín (Pisco) como alternativa al Puerto del Callao*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Aín Bilbao, G. (2015). *Institucionalidad para el Diálogo y la Prevención de Conflictos | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*. <https://www.undp.org/es/peru/publications/institucionalidad-para-el-di%C3%A1logo-y-la-prevenci%C3%B3n-de-conflictos>

Alcázar, L., & Lovatón, R. (2005). *Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: Quién ganó y quién perdió?* GRADE.

Alonso, I. M., Monjardín, L. C. R., & Cortez, N. H. (2020). Hacia una tipología de conflictos socioambientales en hidroeléctricas: Experiencias de casos mexicanos y colombianos. *Revista Temas Sociológicos*, 27, Article 27. <https://doi.org/10.29344/07196458.27.2443>

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Autoridad Portuaria Nacional. (2020). *Plan Maestro del Terminal Portuario General San Martín*.

Barranzuela, I. (2020, julio 20). #SalvemosParacas, la campaña en redes sociales que intenta proteger la reserva. *Mercado Negro*.

<https://www.mercadonegro.pe/medios/digital/salvemos-paracas-la-campana-en-redes-sociales-que-intenta-proteger-la-reserva/>

Barreto, J., & Noé, W. (2020). *El Estado bajo presión: Capacidad estatal y coalición de actores en el conflicto social de La Oroya*. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17616>

Bedoya, C. (2013, marzo). La nueva propuesta del estado para el abordaje de conflictos sociales: La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. *Revista Argumentos*. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-nueva-propuesta-del-estado-para-el-abordaje-de-conflictos-sociales-la-oficina-nacional-de-dialogo-y-sostenibilidad/>

Campos Quispe, C. R., & Huillcas Pozo, S. A. (2019). *La concesión del puerto de Paita y su relación con las exportaciones de las empresas del sector cafetalero que realizan sus operaciones a través de Terminales Portuarios Euroandinos*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed). SAGE Publications.

Defensoría del Pueblo. (2015). *Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales*.

Defensoría del Pueblo. (2017, enero). *Resumen de caso: Puerto San Martín- Paracas Ica*.

Defilippi Angeldonis, E. (2013, octubre). *¿Puerto o playa Un análisis económico del conflicto entre la ciudad de Trujillo y el puerto de Salaverry*.

ECOSA Ingenieros & Terminal Portuario Paracas. (2015, mayo). *Plan de Participación Ciudadana de Audiencia Pública*.

ECSA Ingenieros & Terminal Portuario Paracas. (2016, julio). *Informe Final del Estudio de Impacto Ambiental Detallado «Terminal Portuario General San Martín»*.

Espinosa, C. (2021). Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: Casos heurísticos del Ecuador. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 69, Article 69. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4481>

Glucker, A. N., Driessen, P. P. J., Kolhoff, A., & Runhaar, H. A. C. (2013). Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104-111. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.003>

Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>

Guibert, Y., Cruz, M., & Figueroa, M. (2015). *La modernización del puerto del Callao: La respuesta del Estado a la ola exportadora 2004-201*. 29.

Hernández Sampieri, R., Baptista Lucio, P., & Fernández Collado, C. (2000). *Metodología de la investigación* (3a. ed). McGraw-Hill.

Hernández-Sampieri, Roberto & Mendoza, Cristian. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cualitativa, cuantitativa y mixta*. McGraw-Hill.

Herrera, M. R. (2008). La contienda política en Argentina 1997-2002: Un ciclo de protesta. *América Latina Hoy*, 48. <https://doi.org/10.14201/alh.1363>

Huamaní Ober, G. (2012). *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú* (Primera edición). CIES Consorcio de Investigación Económica y Social.

Land, T. (2000). *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*.

Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, Pub. L. No. Ley N° 29968 (2012).

Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (2001).

Ley del Sistema Portuario Nacional, Pub. L. No. 27943 (2003).

Ley General del Ambiente, Pub. L. No. 28611 (2005).

Lorenzo Cadarso, P.-L. (2001). Principales teorías sobre el conflicto social. *2001*, 237-254.

Martinez-Alier, J. (2009). Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Languages of Valuation. *Capitalism Nature Socialism*, 20(1), 58-87. <https://doi.org/10.1080/10455750902727378>

Mcadam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2004). *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.

Melgar Apagüño, E. (2013). *La problemática institucional en el proceso de agendación de la política pública de desarrollo portuario y su implicancia en la Empresa Nacional de Puertos del Terminal Portuario del Callao dentro del contexto de Reforma del Estado (2003 – 2011)*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mendoza V, I. (2015). *Perú Hoy: La divina tragedia* (E. Toche Medrano, Ed.). Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO.

MINAM. (2024, junio 25). *Solicitar la Modificación de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (MEIA-d)*. <https://www.gob.pe/11061-solicitar-la-modificacion-de-un-estudio-de-impacto-ambiental-detallado-meia-d>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2019a). *Ica: Reporte de Comercio, Primer Semestre 2019.*

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410246/Reporte\\_de\\_Comercio\\_-\\_Reporte\\_Comercio\\_Regional\\_-\\_RCR\\_-\\_Ica\\_2019\\_-\\_I\\_Sem20191030-24204-10f4o5v.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410246/Reporte_de_Comercio_-_Reporte_Comercio_Regional_-_RCR_-_Ica_2019_-_I_Sem20191030-24204-10f4o5v.pdf)

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2019b). *Reporte de comercio regional Ica 2018.*

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410243/Reporte\\_de\\_Comercio\\_-\\_Reporte\\_Comercio\\_Regional\\_-\\_RCR\\_-\\_Ica\\_2018\\_-\\_Anual20191030-24204-1rlyoga.pdf?v=1578430748](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410243/Reporte_de_Comercio_-_Reporte_Comercio_Regional_-_RCR_-_Ica_2018_-_Anual20191030-24204-1rlyoga.pdf?v=1578430748)

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2019c). *Reporte Regional de Turismo—Ica.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3514168/Reporte%20Regional%20de%20Turismo%20-%20Ica%202019%20.pdf?v=1660774443>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2020). *Reporte Regional de Turismo—Ica 2020.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3514430/Reporte%20Regional%20de%20Turismo%20-%20Ica%202020%20.pdf?v=1660779721>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2021). *Reporte de comercio regional anual 2020.*

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1676240/RCR\\_Ica\\_2020\\_act-270421.pdf.pdf?v=1619540678](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1676240/RCR_Ica_2020_act-270421.pdf.pdf?v=1619540678)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Política Nacional de Competitividad y Productividad.*

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\_privada/planes/PNIC\_2019.pdf

Ministerio del Interior. (2020, julio 15). *Informe de seguimiento: Proyecto Terminal Portuario General San Martín (Paracas, Ica)*.

O'Donnell, G. (2015). *Estado, democratización y ciudadanía*.

O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.05.001>

Oficina de Diálogo y Gestión Social. (2021). *Lineamientos y procedimientos de intervención de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en la gestión de los conflictos sociales del sector transportes y comunicaciones*.

Oliva Flores, L. F. (2019). *Impacto en la competitividad de las exportaciones de una en la Región ICA a raíz del desarrollo portuario del Puerto General San Martín* [Licenciatura, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. <https://doi.org/10.19083/tesis/625756>

Oliver, P. E. (1997). *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Edited by Mark Traugott. Durham, NC: Duke University Press, 1995. 250p. 13.95 paper. *American Political Science Review*, 91(4), 994-995. <https://doi.org/10.2307/2952232>

Ordoñez Huerta, M. E. (2018). *Enfoques teóricos sobre la participación política ciudadana y la democracia moderna*. 1, 161-174.

Orellana, A. (2015). Preservando la gobernabilidad democrática: Un análisis de las Oficinas de Resolución de Conflictos 2000-2014. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*.

Ospina Bozzi, S. M. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: El papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, New York.

Oszlak, O. (1992). *Estado y sociedad: Las nuevas fronteras*. 9. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4018>

Oszlak, O. (2005). *Políticas Sectoriales Transformación Estatal y Gobernabilidad en la Argentina de Menem A Kirchner 2005: Políticas Sectoriales Transformación Estatal y Gobernabilidad en la Argentina de Menem A Kirchner 2005*. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/8907>

Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. CAF.

Postigo, H. (2008). CAPTURING FAIR USE FOR THE YOUTUBE GENERATION: The Digital Rights Movement, the Electronic Frontier Foundation and the user-centered framing of fair use. *Information, Communication & Society*. <https://doi.org/10.1080/13691180802109071>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2018, noviembre 19). *Minuta de reunión*.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021, junio 30). Resolución Ministerial N.º 126-2021-PCM. Reglamento de organización y funciones [Diario Oficial El Peruano].

Prieto Pérez, M. A. (2017). *La falta de capacidad del Estado para implementar políticas públicas: El caso Conga 2012 y alternativas para enfrentar los conflictos socioambientales*.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7960>

ProInversión. (s. f.). *Terminal Portuario General San Martín (Pisco)*. Recuperado 9 de enero de 2024, de <https://www.investinperu.pees/app>

ProInversión. (2008, marzo). *Plan de Promoción de la Inversión Privada*.

ProInversión. (2013). *Plan de Promoción: Concurso de Proyectos Integrales del Proceso de Promoción de la Inversión Privada del Terminal Portuario General de San Martín—Pisco*.

ProInversión & Autoridad Portuaria Nacional. (2005, abril 10). *Convenio Marco de Cooperación entre la APN y Proinversión*.

Puma, L. (2015). *Transformacion de conflictos* (L. Puma & C. Bedoya, Eds.). <https://perupublica.cpl.org.pe/transformacion-de-conflictos-universidad-antonio-ruiz-de-montoya.html>

Queirolo, A. P. (2018). *La participación ciudadana ambiental efectiva como mecanismo de buen gobierno: Análisis de los casos “Las Bambas y “Tía María”*.

Rabi, V., Damonte, G., Glave, M., Heredia, O., & Valenzuela, M. (2020). *Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de participación en territorios con minería a gran escala: Un estudio comparado entre Chile y Perú*. GRADE; Espacio Público.

Redacción Cosas. (s. f.). *Salvemos Paracas: Artistas e intelectuales se unen en defensa de la Reserva Nacional*. Recuperado 29 de junio de 2024, de

<https://cosas.pe/de-fondo/186329/salvemos-paracas-artistas-e-intelectuales-se-unen-en-defensa-de-la-reserva-nacional/>

Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes (2004).

Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Pub. L. No. D.S. N°019-2009-MINAM (2009).

Reglamento de Ley del Sistema Portuario Nacional, Pub. L. No. D.S. N° 003-2004-MTC (2004).

Reglamento de Organización de y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, Pub. L. No. D.S N° 022-2017-PCM (2017).

Reglamento de Organización y Funciones, Decreto Supremo N°022-2017 (2017).

Reglamento de Organización y Funciones, Resolución Ministerial N°1520-2019-IN (2019).

Reglamento de Organización y Funciones, Resolución Defensorial N°004-2024/DP (2024).

Reglamento de Participación Ciudadana del sector Transportes, RESOLUCION DIRECTORAL N° 006-2004-MTC-16 (2004).

Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, Pub. L. No. DS N°002-2009-MINAM (2009).

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*.

Reyes, F., & Ríos, E. (2016). *Participación ciudadana en proyectos de inversión: Lecciones desde la experiencia internacional* (Informe de políticas públicas 26; Informe de políticas públicas).

Rojas Pedemonte, N., & Miranda, O. (2022). *Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas*.  
<https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/46411>

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, 30, 119-134.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo. (2018, febrero). *Willaqniki N°01-2018*.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo. (2023, junio 26). *Lineamiento y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales, en materia de gestión social y diálogo*.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo. (2024, febrero). *Willaqniki N°01-2024*.

Seoane, J. (2006). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: Resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade E Estado*, 21(1). <https://doi.org/10.1590/s0102-69922006000100006>

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del estado en brasil y la argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), Article 128.

Silva García, G. (2008). *La Teoría del Conflicto*. 11(22), 24-43.

Tanaka, M., Zárate, P., & Huber, L. (2011). Mapa de la conflictividad social en el Perú: Análisis de sus principales causas. *Instituto de Estudios Peruanos*. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/701>

Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.

Tarrow, S. G. (1989). *Democracy and disorder: Protest and politics in Italy, 1965 - 1975*. Clarendon Press.

Ugarte Cornejo, M. A. (2020). Gestión estatal del conflicto socio-ambiental de «Tía María» en Perú. *Análisis Político*, 33(99), 24-40. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90935>

US EPA, O. (2014, marzo 10). *Public Participation Guide: Selecting the Right Level of Public Participation* [Overviews and Factsheets]. <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-selecting-right-level-public-participation>

Valencia, A. (2018). Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género. *Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú*.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En *Estrategias de investigación cualitativa* (Primera, pp. 23-64). Gedisa.

Velarde, E. (2017). *Participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental detallado (EIA-d) del proyecto minero Conga*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zapata Corrales, O. R. (2016). La gestión de los conflictos sociales que provienen de la explotación de recursos naturales y su impacto en el medio

ambiente (Proyecto Conga en Cajamarca - recurso natural: Oro) período julio  
2011 - julio 2016. *REPOSITORIO ACADÉMICO USMP.*  
<https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/3994>

## Anexos

### Anexo N° 01: Matriz de consistencia

| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                       | OBJETIVO                                                                                                                                                                                          | HIPÓTESIS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | FUENTES DE DATOS                                                                                                                                                        | HERRAMIENTAS                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principal                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |
| ¿Cuáles son los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020?          | Describir los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación del MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020. | Los factores que contribuyeron a la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA del TPGSM (2018-2020) fueron el deficiente desempeño estatal para la gestión de conflictos sociales y el deficiente proceso de participación ciudadana implementado.                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información primaria.</li> <li>- Información secundaria: Documentos oficiales (Senace, MTC, entre otros), Noticias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Revisión bibliográfica</li> </ul> |
| Sub-preguntas                                                                                                                                                                                                  | Sub Objetivos                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |
| <b>Sub pregunta 1</b><br><br>¿Cuáles fueron los antecedentes del conflicto social ocurrido durante el proceso de evaluación de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020? | <b>Sub Objetivo 1</b><br><br>Describir los antecedentes del conflicto social ocurrido durante el proceso de evaluación del MEIA del Terminal Portuario                                            | <b>Hipótesis 1</b><br><br>El conflicto se encontraba en estado latente incluso antes de la modificación del estudio de impacto ambiental, pues al encontrarse cerca de un área protegida, existía un gran temor por las posibles repercusiones que las nuevas estructuras pudieran causar en el entorno. En ese sentido, la empresa (TPP), la entidad evaluadora (SENACE) y la población del área de influencia del proyecto tenían distintos puntos de vista | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información primaria.</li> <li>- Información secundaria: Documentos oficiales (Senace, MTC, entre otros), Noticias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Revisión bibliográfica</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                     | General San Martín durante los años 2018 y 2020.                                                                                                                                                                       | respecto a los perjuicios y beneficios que traería la aprobación de la modernización del Terminal Portuario General San Martín, y posteriormente, la modificación de su estudio ambiental.                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |
| <b>Sub pregunta 2</b><br><br>¿Cómo se desarrolló el factor desempeño estatal en la gestión del conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020? | <b>Sub Objetivo 2</b><br><br>Analizar el factor desempeño estatal en la gestión del conflicto social durante el proceso de evaluación del MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020. | <b>Hipótesis 2</b><br><br>El factor desempeño estatal explica la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020, pues si bien las entidades estatales competentes habían mapeado el posible escalamiento de un conflicto social, estas no contaron con la capacidad necesaria para tomar las medidas que evitaran las protestas sociales. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información primaria.</li> <li>- Información secundaria: Documentos oficiales (Senace, MTC, entre otros), Noticias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Revisión bibliográfica</li> </ul> |
| <b>Sub pregunta 3</b>                                                                                                                                                                                                               | <b>Sub Objetivo 3</b>                                                                                                                                                                                                  | <b>Hipótesis 3</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |

|                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Cómo se estructuró el factor participación ciudadana durante el proceso de evaluación de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020? | Describir cómo se ha estructurado el factor participación ciudadana durante el proceso de evaluación del MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020. | El factor participación ciudadana explica la generación de un conflicto social durante el proceso de evaluación de la MEIA del Terminal Portuario General San Martín durante los años 2018 y 2020, pues es debido a los deficientes mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que existen para que las personas expresen sus opiniones, que se ven en la necesidad de buscar otros medios (protestas) para hacer escuchar sus demandas. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información primaria.</li> <li>- Información secundaria: Documentos oficiales (Senace, MTC, entre otros), Noticias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Revisión bibliográfica</li> </ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|

## **Anexo N° 02: Instrumento**

### Línea temática 1: Terminal Portuario General San Martín

- a. Importancia en el distrito, región, a nivel nacional (a nivel económico, social, político).
- b. Impacto de las operaciones del Terminal Portuario General San Martín en la vida de los ciudadanos.
- c. Percepciones acerca de la empresa encargada de la modernización del puerto y su operación, Terminal Portuario Paracas (TPP).
- d. Percepciones sobre la desaprobación de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental.

### Línea temática 2: Conflicto Social

- a. Antecedentes del conflicto social durante la elaboración de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental.
- b. Razones que explican las movilizaciones durante la elaboración de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental.

c. Intereses de los actores en relación con el conflicto social durante la elaboración de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental.

d. Definiciones: Desarrollo, Infraestructura para la competitividad, Puertos, Área Natural Protegida, brechas de infraestructura, sostenibilidad.

### Línea temática 3: Desempeño Estatal

a. Opiniones sobre las funciones de: SENACE, MTC, Autoridad Portuaria Nacional.

b. Percepción de la intermediación estatal durante el conflicto social.

c. Percepciones sobre las construcciones/modernizaciones de infraestructura (portuaria).

### Línea temática 4: Participación ciudadana

a. Mecanismos de participación ciudadana en estudios de impacto ambiental.

b. Participación ciudadana no institucionalizada (protestas).

c. Percepción del involucramiento de la ciudadanía en los proyectos de infraestructura.

## **Anexo N° 03: Transcripción de entrevistas**

### **Dirección de Evaluación Ambiental del MTC**

**¿Cuáles son los instrumentos de gestión ambiental que actualmente esta dirección se encarga de evaluar?**

**Especialista N°01- DEA- MTC:** Hola, Marcia. Buenas tardes. Buenas tardes. Sí, sólo para comentarte de manera general, cuál es la estructura general de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. La Dirección General está compuesta por dos direcciones de línea. Por un lado, la Dirección de Gestión Ambiental, que es la encargada de supervisar el cumplimiento del marco normativo ambiental, y, por otro lado, la Dirección de Evaluación Ambiental, que es la que está presente en el día de hoy, quien se encuentra a cargo de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, en la etapa procedimental, en la etapa de evaluación. Ahora, a la fecha, nosotros tenemos establecidas en el texto único los procedimientos administrativos del MTC el estado de evaluación a cargo de esta dirección.

Dentro de ellos te puedo mencionar de manera general la evaluación de ambiental, los informes técnicos sustentatorios, los estudios de impacto ambiental semidetallados, los programas de adecuación y manejo ambiental, entre otros.

**¿Se transfirieron ya todas las funciones a Senace?**

**Coordinador- DEA- MTC:** Sí, hola, Marcia. ¿Qué tal? Un gusto. Gracias por esta entrevista. Y bueno, en líneas generales lo que te podemos comentar es que nosotros tenemos un ROF. Un ROF nuevo que se aprobó en el año 2018. Concretamente se aprobó con el Decreto Supremo 021-2018. Y luego vino el texto integrado, que es el RM 658 del 2021, que también se aprobó ahí las funciones, tanto las competencias de la DEGAM en materia ambiental, con sus dos órganos de línea, que es la Dirección de Gestión Ambiental y la Dirección de Evaluación Ambiental. Anteriormente, bueno, actualmente nos llevamos Direcciones Generales de Asuntos Ambientales, antes funcionábamos con el ROF del año 2007, que se llamaba Dirección General de Asuntos Socioambientales. Y, por un lado, actualmente la Dirección de Gestión Ambiental es la Dirección de Supervisión que fiscaliza y supervisa todas las obligaciones ambientales derivadas de los instrumentos de gestión ambiental. Y nosotros pertenecemos a la Dirección de Evaluación Ambiental, donde se evalúa y se aprueba los instrumentos de gestión ambiental, en la cual se otorga la certificación ambiental para los proyectos del sector de transporte, sean de inversión pública, privada o capital mixto. Y actualmente, a partir del 2016 para adelante, estamos evaluando y aprobando instrumentos de gestión ambiental dentro del SEIA, que son de categoría 1, que es la declaración de impacto ambiental, y los que son la categoría 2, que es el EIA semidetallado. Luego también hay instrumentos complementarios, como en este caso los instrumentos de los ITS que se aprueban los informes técnicos sustentatorios, considerando que aquellos ITS son impactos no significativos. Luego tenemos los temas de

adecuación, que son los PAMAS, los programas de adecuación y manejo ambiental. Tenemos también el procedimiento de modificación de la DIA o la modificación de la EIA semidetallado. Esas dos categorías unidas también podemos aprobar acá. Y también las actualizaciones de las DIAs o de los EIA semidetallados. Esa es nuestra función en líneas generales relacionadas instrumentos ambientales. Nosotros como Dirección de Evaluación Ambiental hacemos una etapa ex ante, que es la evaluación, y la etapa ex post, que es la etapa de supervisión ambiental ya en ejecución de obras, lo desarrolla la Dirección de Gestión Ambiental. Esa es nuestra línea de trabajo. Y como sabemos todos, en 2016 nosotros como sector transporte y como política ya del sistema de gestión ambiental, de la organización con el Minam, con el Senase, y propiamente con sector transportes, se hizo la ejecución del cronograma de transferencias de los proyectos que tienen categoría 3, que son los EIAs detallados. Y se transfirieron todos los proyectos de categoría 3 de los EIAs semidetallados y todos los instrumentos generados con ese proyecto. Ya sean sus actualizaciones, sus modificaciones, propiamente los ITS que derivan propiamente de los EIAs detallados. Eso se hizo en la transferencia. Actualmente ya hemos transferido todos los instrumentos. Entonces, todos los administrados que quieran modificar, actualizar o gestionar un ITS sobre la base de un EIA detallado, el órgano técnico, la OT que es el Senace, es quien los evalúa y los aprueba. Esa es, digamos, la línea de trabajo. Y también hay casos en que el Senace, por la naturaleza del proyecto, el alcance, la magnitud, también nos solicita opinión técnica al sector transportes, en este caso en la materia ambiental, a la DEGAAM. Y quien atiende esas solicitudes de opinión es la dirección de evaluación ambiental. Esa es nuestra línea de trabajo.

**¿Cómo se garantizaba la neutralidad de una decisión de carácter, digamos, técnico, frente a también oficinas y direcciones dentro del mismo MTC que se encargan, por otro lado, de promover inversión privada?**

**Coordinador- DEA- MTC:** Bueno. Nosotros, como DEGASA anteriormente y como DEGAAM, somos una autoridad ambiental sectorial. Formamos parte del SEIA, así como Energía y Minas, Produce, Vivienda, tienen sus autoridades ambientales que son sus direcciones generales de asuntos ambientales. O sea, formamos parte del sistema del SEIA, ¿no? Entonces, como tal hemos estado, digamos, evaluando y aprobando los instrumentos ambientales dentro del procedimiento regular, como cualquier otro proyecto. Entonces, lo que hemos hecho es, en ese contexto, entre el 2014, 2015 y 2016, nosotros hemos cumplido de manera escrupulosa lo que está establecido en el procedimiento del reglamento del SEIA, que es el reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental, y nuestro propio procedimiento de evaluación, ¿no? Y en esa evaluación nosotros hemos aprobado primeramente los términos de referencia para el proyecto de acuerdo a los alcances, ¿no? De acuerdo a la evaluación preliminar que presentó el titular, ¿no? Y luego iniciamos el procedimiento de evaluación del EIA. Y en ese procedimiento de evaluación del SEIA también ha habido actuaciones de otras entidades. De los opinantes, tanto ANA, SERNANP, que son los vinculantes, y otras entidades no vinculantes, y en ese proceso también hubo una ejecución de un plan de participación ciudadana en el marco tanto en el antes y durante la evaluación del instrumento de ejecución ambiental. Y digamos que en líneas generales nosotros nos hemos sometido a la evaluación

técnica de ese proyecto con las normas reguladas en este caso del reglamento del SEIA otorgada por el ente rector, en este caso, el MINAM. Entonces, hemos cumplido de manera procedimental toda esa parte técnica que nos corresponde de acuerdo a nuestras funciones establecidas en el ROF del año 2007, y cumpliendo también, digamos, las solicitudes de opinión técnica que también están reguladas en el reglamento del SEIA, ¿no? Considerando que en el 2016 cuando se aprobó este EIA detallado se actuó dentro del reglamento del SEIA, ¿no? Porque posteriormente con más reconocimiento vino la aprobación del reglamento de protección ambiental en el año 2017. Y, bueno, se ha cumplido con todo, todas las etapas y también con todas las opiniones regulares, ¿no? Y luego que se aprobó ya vino el tema de la transferencia propiamente en 2016, y en este caso el terminal portuario San Martín que tenía un instrumento propiamente fue transferido al SENACE.

**¿El instrumento del EIA se aprobó luego de que todas las observaciones fueran levantadas?**

**Coordinador- DEA- MTC:** Bueno, lo que sí te podemos mencionar en líneas generales es que, muy aparte que sea el terminal portuario de Paracas, de San Martín, para todos los casos, tanto declaraciones de impacto ambiental que cuenten opiniones técnicas, tanto vinculantes y no vinculantes, se cumple de manera escrupulosa que se absuelvan todas las observaciones y eso queda en el registro de los antecedentes de todas las aprobaciones administrativas que se dan. Entonces, si tuvieras en específico la referencia del documento, nosotros, si deseas por acceso a información, lo puedes solicitar, pero si están todas las actuaciones del levantamiento de observaciones y la incorporación en el íntegro del expediente, esa atención de cada una de las observaciones se hace a una declaración de impacto ambiental, un semidetallado y un detallado.

O sea, no creo o no estimo que ningún especialista técnico dé viabilidad o apruebe un informe técnico considerando si hay observaciones pendientes, eso no aplica para nosotros. O sea, no es pertinente ni es este oportuno emitir esas actuaciones. ¿Por qué? Porque luego de que se valora el informe técnico, hay un paso después que es la parte legal donde se verifica si se ha cumplido con la atención y la subsanación de todas las observaciones en el íntegro del proceso. Entonces, en este caso sí tenemos esos antecedentes que se han cumplido. Lo que quizás posiblemente tengas una precisión del procedimiento más adelante que se llevó con el terminal Paracas, que fue la modificación del EIA detallado, eso sí fue de conocimiento público y están todas las actuaciones registradas en el SENACE que se desaprobó esa modificación. Y ahí quedaron los antecedentes que no pudieron, digamos, lograr subsanar esas observaciones.

Fue el tema de las observaciones relacionadas al tema del gaviotín y al tema del GECHO, que fue una de las observaciones del SERNANP y que oportunamente no se satisfacen las subsanaciones de observaciones. Y como era una opinión vinculante, lo que procedió el SENACE es a declarar desaprobada la modificación. Eso sí tenemos como referencia, porque sí nosotros participamos en ese proceso de solicitud de opinión que nos solicitó el SENACE. Pero en este caso nosotros hacemos un solo acto administrativo de hacer observaciones y

también nos atienden y subsanan las observaciones los titulares, o en este caso los administrados. Y es parte de todo el proceso de evaluación.

**Especialista N°02- DEA- MTC:** Daniel, si me permites, para complementar. Daniel y yo fuimos parte del equipo evaluador de la modernización de este expediente que se presentó desde el terminal portuario Paracas. Entonces sí podría comentarte cómo fue la dinámica de la participación ciudadana en ese momento, los instrumentos que se, o los mecanismos que se habían especificado en los términos de referencia. Es necesario saber que se debe ir más allá. Generalmente los términos de referencia de un proceso de aprobación de un instrumento de gestión ambiental te marcan talleres informativos, consultas, audiencias, dependiendo la categoría del estudio. Pero en este caso en específico teníamos ya pautados los talleres y las audiencias que se debían ejecutar. Sí se realizó en ese momento bastante interacción con la población, que es uno de los temas importantes, pero hay que tener en cuenta la diversidad de los actores y de los grupos de interés y los intereses que tiene cada actor. En nuestro caso como evaluadores mencionaba, nos hemos asegurado que es lo que hacemos con todos los estudios de manera general, de que se cumpla con los términos de referencia, de que se vaya más allá si es necesario, es decir, implementar mecanismos formales y complementarios de acuerdo a la reglamentación, al marco que nosotros tenemos para actuar en el tema de participación ciudadana y recomendar o reiterar la realización de ciertos talleres que permitan interactuar de mejor manera con la población a fin de que les quede claro la información tanto del expediente técnico como del IGA en general, de los componentes del proyecto. La vez que participamos en una de las audiencias nos dimos cuenta que también hay que tener en cuenta que la gente es muy voluble, es cambiante y eso obedece a la coyuntura, a diferentes temas, a diferentes aspectos que se debe tener en cuenta. Como te mencionaba, para todo proceso participativo, como se dice, nada está dicho, todo es en relación al marco que tenemos y con la finalidad de que la población pueda estar mejor enterada y absorber sus dudas. En cada caso que hemos tenido de estudios para aprobación se realiza de la siguiente manera: Hasta que no se subsanen las observaciones, no se puede emitir la resolución respectiva de aprobación del instrumento de gestión ambiental. Entonces, quiero dar pase a Daniel, porque de repente quiere complementar algo en esta parte.

**Coordinador- DEA- MTC:** Bueno, eso es en líneas generales lo que podemos comentar de cómo es el proceso. Mucho depende también del alcance, la característica, la ubicación del proyecto, qué componentes tiene cada proyecto, cómo están tan relacionadas con varios actores, porque por ejemplo el comportamiento de los actores en costa, en sierra o en selva es totalmente diferente. Por ejemplo, una actividad en puertos mayor, digamos, dinámica, digamos, algo de interés fuerte en este caso en los pescadores, en este caso en Paracas, y también cómo también se relaciona con las vías turísticas, porque también hay todo un conglomerado de vías turísticas en la zona, y también hay una idea. Entonces, el reto para todo este tipo de evaluaciones técnicas es cómo desarrollar este tipo de proyectos de portuarios que estén con armonía con otras actividades económicas que de manera directa o indirecta están relacionadas. Entonces, hay todo un ejercicio técnico, una valoración social, técnica, ambiental, biológica de todos los componentes del proyecto con todos los

posibles impactos. Un principio básico de esta evaluación de los instrumentos ambientales, y está en el reglamento del SEIA, en esta etapa de la evaluación de los EIA, se hace la valoración de impactos potenciales. Y esos impactos potenciales son valorados, son moderados, son altos, son significativos. También se establecen cuáles son esas medidas que establece de acuerdo al SEIA, que son medidas de prevención, control, mitigación. En algunos casos, cuando ya no controlan esos temas, estas medidas ya hay medidas de compensación. Pero eso es lo que te regula en el reglamento del SEIA, es valorar en esta evaluación los impactos potenciales. Ya en la etapa constructiva, propiamente ya se dedica a aquellos impactos propiamente ya reales, que quizás no están valorados e identificados en el EIA en general. Entonces ahí lo que actúa es el área de supervisión, entonces el procedimiento establece ya mandatos, producto de las acciones de supervisión o ya la realiza ya en este caso, si hay incumplimientos de manejo ambiental por parte del administrador, lo que inicia ya son sus procesos. Esa es digamos la dinámica y el ejercicio.

### **¿Cómo se procede cuando hay conocimiento de que existe algún conflicto social en la etapa de certificación ambiental?**

**Coordinador- DEA- MTC:** Cada proyecto que se desarrolla en el sector tiene su propia magnitud, su propio alcance, ¿no? Hay proyectos que son de expresión de necesidad pública, por ejemplo, ¿no? Hablo pues del sistema eléctrico de transporte masivo, como son los trenes eléctricos, que son proyectos priorizados, ¿no? Hay proyectos que son de gobiernos regionales, que también tienen su agenda técnica y hay proyectos locales, ¿no? Que son de los gobiernos, digamos, municipales, locales, ¿no? Está en función a dos factores. Por la experiencia que contaste que son dos factores muy importantes, ¿no? Uno es si la población está, bueno, sumamente informada sobre el alcance, la magnitud y los componentes de proyectos. Hay actores donde se empoderan, que están comprometidos con el proyecto. Por ejemplo, mira, te comento, hay proyectos que se hacen en términos regionales y hay afectaciones prediales. Y le vas a afectar esas afectaciones prediales. Y desde la óptica como académica, usted pensaría, pero ahí se puede generar un impacto, un conflicto, ¿no? Porque le vas a afectar sus proyectos. Pero el proyecto, como hay una aceptación, ¿no? Y ahí la gente se empodera con los proyectos, también relacionada, la gente lo que hace, como están organizados a través de comunidades, hacen un factor de entrega bajo un modelo de donación de las áreas de los terrenos a favor del proyecto y se inscriben esas áreas como donación. Pues este sí es un actor diferente. Y hay proyectos que, por la propia naturaleza y su ubicación, sí generan, digamos, no conflictos de oposición rotunda al proyecto, porque siempre cualquier tipo de proyectos va a generar posibles impactos tanto negativos como positivos, pero también están en función a qué tipo o a qué nivel de afectación se puede llegar a generarse durante las etapas del proyecto. ¿Por qué te digo eso? Porque los proyectos que nosotros desarrollamos, son proyectos de provisión de servicios. La naturaleza en nuestros proyectos no son proyectos extractivos, ¿no? De explotación, que van a generar una, digamos, una posible contaminación en todas las etapas del proyecto. No es ese el alcance de nuestro proyecto. Entonces, nuestro proyecto de nosotros es netamente la provisión de servicios. Servicios de transporte, que estén bien mejoradas las vías, que los puentes tengan las mejores condiciones

para los niveles de transitabilidad, que los servicios de los sistemas eléctricos estén operativos para todos los usuarios. Cuando se hace el mejoramiento de una carretera nacional o regional, que tenga todas las condiciones de servicio de transitabilidad, ¿no? Con sus adecuadas curvas de diseño, que tengan sus zonas de emergencia, que la vía tenga su derecho de vía, que tenga las condiciones de seguridad, que estén bien señalizadas, que tengan todas esas condiciones, ¿no? Entonces, esa es la naturaleza en nuestro proyecto. Ahora sí, no vamos a desconocer que sí hay proyectos en que quizás se generen posibles posiciones muy marcadas en relación al proyecto, ¿no? En algunos casos hay rechazo, en algunos casos hay oportunidad de mejoras para ellos, ¿no? Porque también cuando viene una vía, por ejemplo, la población que está más cercana a la vía, también es un impacto positivo, porque se va a revalorar los predios, por ejemplo, ¿no? Se va a mejorar las condiciones de acceso, de comunicación, de integración de vías, ¿no? Entonces, ¿no? Acceso a mercados y aprobación de servicios que están relacionados con servicios públicos o, en este caso, acceso a mercados o temas privados, ¿no? Entonces, esa es la naturaleza de los proyectos.

Ahora, ¿cómo nosotros actuamos dentro del ejercicio de evaluación los posibles conflictos que se generan. Por ejemplo, mira, en el ejercicio ya de la ejecución del Plan de Participación Ciudadana, en la etapa de elaboración y evaluación de los instrumentos ambientales, ya se puede ya, digamos, identificar y hacer un mapeo de actores para que puedan identificar a esos grupos de interés y cuál es su posición y cuál es su interés con relación al proyecto. Y lo que hacemos siempre es tratar de transparentar y que la población tenga la mayor disposición de la información relacionada al proyecto. Por eso, en esta etapa de evaluación, hacemos, digamos, talleres informativos antes de la elaboración del EIA, y también hacemos talleres de evaluación rural participativa, donde se desarrolla el componente del proyecto y los propios actores locales hacen la evaluación de cuáles posibles serían los impactos o qué faltaría incluir como parte de los componentes o medidas que pueden ser incorporadas como parte del Plan de Participación Ciudadana. Entonces, eso es lo que se hace. Acercamos a todos los grupos de interés con estos mecanismos de participación ciudadana. Los mecanismos de participación ciudadana no son, digamos, mecanismos rígidos, no son cerrados porque el propio comportamiento de los actores hace que sea bastante flexible y dinámico tu Plan de Participación Ciudadana. En algunos casos hemos llegado a desarrollar hasta mesas técnicas con las entidades opinantes para un poco valorar y mejorar los planes de manejo ambiental, sobre todo en ANPs o en sectores críticos del proyecto. Se ha mejorado la parte de la solución técnica desde la ingeniería acompañada con las medidas ambientales que se van a desarrollar en cada etapa del proyecto. Y eso es lo que hacemos. O sea, tratar de acercarnos con la mayor información al grupo de interés con el proyecto.

Sí nos llega, nos ha llegado casos en que se generan múltiples quejas, por ejemplo, porque no han tenido disposición de información y demandan que en los próximos talleres o en las audiencias se pueda compartir la información. Y eso es lo que hacemos. Nosotros transparentamos todo el acceso a ley para que los grupos de interés y todos los interesados del área de influencia del proyecto puedan tener la disposición de ley ya que va a ser expuesta en las audiencias

públicas. Y eso es lo que se desarrolla como parte de las funciones en la etapa de evaluación del EIA. Eso te podría decir.

Ahora, conflictos intensos que hemos podido tener en esta etapa. Uno fue este acercamiento que se tuvo con los grupos de interés, por ejemplo, en Paracas por el tema del acceso al puerto. Entonces ahí lo interesante es que como parte de la audiencia se suscribió un acuerdo que el sector, a través de las PROVÍAS, tenía que desarrollar el acceso de la vía. Y actualmente, por ejemplo, a raíz de esos compromisos, de esas audiencias públicas y de lo que había manifestado la población, actualmente ya se cuenta con la viabilidad técnica de la parte de preinversión del perfil del proyecto. Y ahora está desarrollando en PROVÍAS la parte del expediente técnico de ingeniería para la etapa definitiva. Y en esta etapa están haciendo la compatibilidad de las áreas. ¿Qué quiere decir? El diseño proyectado del trazo con la compatibilidad, la opinión de compatibilidad que se saca en tercer lado. Entonces digamos que producto de la ejecución de las audiencias públicas de todos los mecanismos de participación ciudadana sí se llega a concretar, digamos, acciones que están relacionadas con el proyecto. Como parte del sector o con parte, en este caso, de los titulares del proyecto

### **Cuando ocurren casos de conflictividad, ¿a quién acuden?**

**Coordinador- DEA- MTC:** Para complementar lo que acabas de mencionar, bueno, había casos en que los proyectos se hacen mediáticos, digamos, pasa a ser una situación ya de posibles conflictos. Entonces, ya se escala a otro nivel. Hay que entender que los instrumentos ambientales, por su naturaleza y su alcance, es para, digamos, describir el proyecto con sus componentes, hacer la caracterización ambiental, la identificación de los posibles impactos, y las medidas que van a tener. Entonces, aquí hay casos, y se dan casos, por el propio proyecto, la propia dinámica social de los actores, ya se escala a otros requerimientos que no están dentro de la competencia o de las funciones del sector. Por ejemplo, demandan que se mejore los residuos sólidos. El EIA no va a resolver los residuos sociales, el EIA no va a atender, o el sector no va a atender ese tema de residuos sociales, no es competencia de ámbito local, o que se mejore ciertas pistas, o que se atienda a los temas de salud, de educación. Entonces, hay solicitudes y demandas no van a ir, que no están dentro de las competencias propiamente del sector, y no es responsabilidad de los administrados. Entonces, en esos tipos de posibles solicitudes, ya en los posibles conflictos, lo que se hace es sostener reuniones técnicas con las direcciones de línea de otras unidades orgánicas que están involucradas con el proyecto. Por ejemplo, se coordina con la Dirección General de Programas y Proyectos, cuando se trata de proyectos concesionados, con ese caso, en este caso, del proyecto de Paracas. Entonces, se coordina con VGPPT, de la Dirección General de Programas y Proyectos, con la Autoridad Portuaria Nacional, que es el brazo técnico en temas de puertos del MTC. Se coordina también con la gente de la PCM, para ver cuál es el alcance, cuál es la posición técnica del sector y cuál es la demanda de los actores.

Y también se valora también con este tipo de caso nuestra oficina de diálogo y gestión social, que propiamente nació en el año 2018 con el nuevo ROF.

Entonces, se articula ese nivel para poder llegar a un accertamiento y a un entendimiento con los actores, con los actores sociales de la violencia de cada proyecto. Entonces, digamos que se involucra ya de manera institucional, sectorial, con otras entidades. Hay casos en que también, en el proceso, se involucran otros opinantes como en el caso de ANA o SERNANP, u otros sectores, un poco también para sumarse en esa línea de acercamiento con los actores, sobre todo con el proceso.

Entonces, eso es, digamos, en líneas resumidas generales de cómo nosotros tratamos de coordinar y articular con otras unidades orgánicas y con otros sectores y con otras entidades en el proceso de evaluación.

Al final, el proyecto es público, digamos, público. Siempre lo vamos a mencionar así, porque el proyecto está concesionado por un año, es administrado por el privado, pero el proyecto sigue siendo del Estado. El proyecto sigue siendo del Estado y el Estado no pierde, digamos, la administración, sino se le encarga a un privado para que pueda administrar una infraestructura pública, en este caso de transportes, en este caso de puertos.

Y ellos tienen que, si llegamos a cumplir las obligaciones en los plazos previstos, con las obligaciones establecidas, y dentro del marco regulatorio, en este caso, lo que está establecido en los contratos de concesión.

Para eso son las reglas de juego, que se establecen en este proceso. Y por ende, también, en esos contratos están ya previstas las cláusulas y las obligaciones en los temas de materia ambiental.

## **Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes del MTC**

### **¿En qué año se creó esta dirección?**

Te comento un poquito eso de ahí, yo te sugiero que pidas por acceso a la información este el informe de exposición de motivos en el cual se actualizó el ROF del MTC. Anteriormente la Dirección de inversión privada era lo que se llamaba la Dirección general de concesiones. Cómo se cambia de una dirección a otra eso tiene una un informe de exposición de motivos el cual sustenta esa ley porque se cambia con una norma entonces pedir el informe de sustento de ese cambio y ahí tiene que estar explicado eso no. Yo entro cuando ya esto es la Dirección de inversión privada.

### **¿En qué etapa del ciclo del proyecto de inversión?**

Muchas veces el sector es el que propone los proyectos y luego esto se canaliza a través de la agencia de promoción de inversión privada (Proinversión) y en ese momento también solicita información a no sólo al sector a diferentes entidades no, son varias entidades las que participan y luego este el todo el proceso de adjudicación ya lo lleva Proinversión. Nuevamente, como te digo pide opinión en algunos casos respecto a algunos temas puntuales, pero acá entran más actores, entra OSITRAN, del MEF, entonces ya una vez que se adjudica el contrato de concesión hay un plazo para la suscripción del contrato y luego de la suscripción del contrato ya lo derivan a la Dirección en donde estoy yo para para la administración en sí el contrato. El contrato de concesión básicamente es un contrato de asignación de riesgos. Establece qué riesgos asume el concesionario, que riesgos asume el concedente, que, en este caso, cuando yo digo sector, es el sector transporte.

### **¿Qué función asumen en la administración del contrato de concesión?**

Esta es la etapa de administración contractual. O sea, ya se firma el contrato y te entregan el contrato ya afirmado para que se administre. El contrato tiene ciertos riesgos y ciertas obligaciones para las partes, o sea es un acuerdo de partes, entonces, ahí uno es que se le establecen ciertos plazos para que el privado ejecute ciertas obras, y esos plazos este nosotros hacemos seguimiento para para ver si se están cumpliendo. En el caso de que no se estén cumpliendo qué cosas podemos apoyar para para destrabarlos o para impulsarlos o en caso simplemente de que haya algún tema de que el privado no esté cumpliendo también, por otro lado, tratar de apurar, es un tema de impulsar el proyecto en sí, o sea, y siempre cuidando de que se vayan cumpliendo los compromisos contractuales. Por ejemplo, tienes este caso de Paracas específico, se le da un plazo al concesionario para iniciar las obras y se le dieron una serie de obras, muelles, patios, equipamientos, etcétera. Este se le da un plazo más o menos prudente porque se entiende que en ese plazo lo que hace el concesionario es desarrollar los estudios de ingeniería y obtener los permisos. El contrato no es un contrato automático, tiene que obtener permisos el concesionario. Entre esos permisos justamente figura, por ejemplo, el estudio de impacto ambiental que se aprueba este en ese momento se aprobaba en lo que es la de DEGASA y que luego pasó al SENACE.

### **¿A qué se refiere cuando dice “destrabar” proyectos?**

Mira, por ejemplo, puede tener un tiempo muy prolongado que se demore la evaluación ambiental, entonces nosotros vamos a conversar con la DEGASA, en ese caso. Cuando digo nosotros me refiero a dirección, entonces vamos y le decimos oye que está pasando por qué está demorando necesitas alguna información del privado porque a veces también el privado te puede decir algo y le están debiendo información, entonces, siempre estamos atrás o te digo de oye no mira hay una hay un problema de otra índole donde tiene que entrar otro sector y no se está apurando. Por ejemplo, un caso muy muy común que sucede es que cuando hay un estudio de impacto ambiental hay unas opiniones que no solamente son del sector, o sea no solamente lo ve la DEGASA, sino que piden opinión a otros actores del Estado. Por ejemplo, no sé, se me ocurre ahorita el IMARPE. O sea, o en este caso, el SERNANP por ser una reserva natural que está cerca, etcétera. Entonces a veces qué sucede, las entidades no tienen capacidad de respuesta rápida, no tienen los especialistas a tiempo completo para que resuelvan las consultas del EIA y entonces, hay que tratar de hablar, acercarse las entidades y decirle que por favor prioricen esto porque la demora puede ocasionar que se retrase el inicio de las obras. Y si se retrasan las obras por culpa del concesionario no hay ningún problema, se le penaliza y todo eso. Pero si se retrasan por culpa del estado, el estado le tendría que dar una prórroga. Hay un tema de gestión que viene atrás para que el proyecto salga adelante, hay otras entidades que también ayudan a articular, por ejemplo, el equipo de seguimiento a la inversión del MEF es un equipo que tiene capacidad de convocatoria multisectorial. Entonces, por ejemplo, si es que alguna entidad está demorando mucho, por ejemplo, de una opinión técnica este podemos acudir a este equipo del MEF y decirle, oye mira, ya hemos hablado con tal entidad, pero igual se está demorando, por favor, ustedes que tienen capacidad pueden llamarlo formalmente para ver qué está pasando, tratar de ver cómo los ayudamos, etcétera. Es un tema de gestión en el Estado. El Estado es bien grande, entonces hay que estar gestionando bastante.

### **¿Cuándo no se aprueba el EIA o el MEIA, cómo se procede?**

Cuando un concesionario gana una concesión, este se compromete a ejecutar un número de obras, un paquete de obras, pero tiene que obtener las licencias correspondientes para esas obras. Entonces, no recuerdo muy bien el caso pero si no me equivoco esto se trataba de una obra complementaria adicional. Entonces, si el concesionario desea hacer una obra complementaria hay cláusulas que le permiten hacer este tipo de inversiones, pero obteniendo los permisos. Entonces, por ejemplo, quiero adquirir una grúa adicional, tiene que pasar todo un proceso de evaluación primero técnica, legal, etcétera. Para ver si es factible esa compra y si ya le autorizan eso tiene que empezar a sacar sus permisos, entre ellos, como te digo, el EIA. En el caso de Paracas lo que sucedió si no me equivoco, yo lo agarré un poquito empezado ese proyecto, es como que estaban solicitando un almacén para manejo de mineral y una planta de tratamiento de aguas. Y esa fue la modificatoria que no se gestiona acá en el sector, que ya se gestionó cuando tenía competencias el SENACE y el SENACE

terminó rechazándola. Entonces, no sucede nada o sea me refiero a que si no le dan el permiso no la puede ejecutar simplemente. Si fuera una inversión obligatoria y no tiene permiso, probablemente hay que gestionar un cambio de expediente o algo así, pero si es una inversión complementaria, bueno, sencillamente tendrá que ver alguna otra inversión. Porque al concesionario se le exige un paquete de inversiones adicional a lo obligatorio y si esa inversión no consigue específicamente ese permiso, tendrá que ver otra inversión que ejecutar. No puede ejecutar algo sin permiso, ese es la del resumen.

## **Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC**

### **¿Cuál es la función de la ODGS- MTC en la prevención y gestión de conflictos sociales?**

**Director- OGSD- MTC:** La función de la oficina tiene carácter preventivo, de gestión y de manejo de conflictividad. Estamos divididos en 3 coordinaciones: Proyectos especiales, seguimiento de compromisos y gestión del diálogo. Y el observatorio social que está dentro de seguimiento de compromisos, que es una forma de monitorear a nivel de empresas grandes, sobre todo puertos y otros, como se manejan los fondos sociales y la parte de responsabilidad social empresarial. Nosotros tenemos varios casos en distintas regiones. Tenemos 8 personas descentralizadas y estamos cuando hay alguna reunión, dependemos de la Secretaría General. Ya estamos haciendo el cambio de ROF para depender directamente del Despacho Ministerial, para nosotros es muy importante la cuestión de prevención, y cómo se consolida la cuestión de la prevención, coordinando con las áreas técnicas, sobre todo Provías Nacional, la Dirección General de Aeronáutica, donde corresponda, si es puerto, aeropuerto, si es carretera. O Provías descentralizado, eso son los principales demandantes de nuestras intervenciones.

**Especialista- OGSD- MTC:** De repente para sumar a lo que refirió el director, nosotros en principio somos un órgano de asesoramiento de la Secretaría General, en materia de prevención, gestión de conflictos en el marco de las competencias del sector transportes. Es decir, es un poco el ámbito que tenemos, así como también en la implementación de mecanismos de diálogos. Tanto en la etapa de prevención como en la etapa de gestión de los conflictos, o en la gestión de la crisis propiamente dicha.

### **¿Cuándo fue la fecha de creación de esta oficina?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Si bien es cierto, esta es una oficina relativamente joven, formalmente se crea en el año 2018 con la modificatoria del ROF, luego de ello se han generado instrumentos que periten protocolizar la intervención que tiene esta oficina. Es así que nosotros tenemos lineamientos aprobados del año 2021 que de repente has tenido la oportunidad de revisarlos. Estos lineamientos son para la intervención de la ODGS. Tienes aquí el detalle del despliegue de acciones que nosotros desarrollamos por etapa, como ya lo ha referidos el director. En prevención, tanto como prevención operativa y estructural, así como en la gestión de los casos propiamente dichos, y el manejo de crisis. Te voy a dejar una copia del documento para que lo puedas revisar, es de acceso público igual. Sin embargo, si bien es cierto que se formaliza la creación de la oficina en el año 2018, desde el año 2016 se conforma un equipo que era una coordinación, la coordinación de dialogo y gestión social le llamábamos en ese entonces. Que dependía del a dirección de gestión social de la entonces Oficina General de Asuntos Socioambientales. En el marco de DGASA había un equipo chiquito, primero de 3 personas, luego de 10 personas, y solamente tenía el alcance al subsector transportes, no vemos más allá. Sin embargo, con la implementación del nuevo ROF, el despliegue de la ODGS es hacia el subsector transportes y también al subsector comunicaciones. Si bien es cierto la gran mayoría de casos está vinculada a la infraestructura de

transportes, también nuestro alcance tiene que ver con el tema de comunicaciones.

### **¿Hubo algún acontecimiento que propició el cambio del ROF?**

**Especialista- OGSD- MTC:** En realidad eso está en el marco de la institucionalidad, un poco la evolución. Tú sabes que a nivel del Ejecutivo se crea primero una oficina primero en el Ministerio de Energía y Minas en el año 2006-2007, y en el año 2011 hubo 11 o 12 personas que forman la ONDS (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad). Teníamos como marco la RM 161 que eran los lineamientos de la prevención y gestión de conflictos sociales del Ejecutivo. Esta norma era básicamente, promovía la gestión especializada y descentralizada, pero no era una norma, digamos, que obligaba a que las entidades del ejecutivo tengan unidades orgánicas en materia de prevención y gestión de conflictos, era básicamente una invitación a que los ministerios tengan unidades orgánicas, a que los gobiernos regionales tengan unidades orgánicas, entonces en ese marco empezamos a evolucionar. Tenías a PCM, luego tienes al MINEM, la OEFA, que también confirma su equipo, la Autoridad Nacional del Agua con su unidad de prevención y gestión de conflictos en el año 2014, que aprueba el primer protocolo a nivel de ejecutivo, y luego se va institucionalizando el tema. Y aquí en el MTC se empieza a ver una manera un poco más especializada en el año 2016, sin embargo, a la luz de los hechos era necesario que esto se formalice y en la modificatoria del ROF, se incluye. Hay que considerar también que el proceso de modificatoria del ROF es largo, porque no solamente se hace para crear la oficina, sino que hay varios cambios que se dan a nivel de institución, y ahí se aprovecha y se genera esto. Pero ya se había generado cierta institucionalidad a nivel del sector sobre todo con los proyectos especiales, Provias Nacional, descentralizado y las otras instituciones de línea respecto a que tenías una oficina que coordinaba, que asesoraba, que articulaba y te apoyaba en la elaboración e implementación de estrategias de intervención ante casos de conflictividad social. Hay que considerar que este es uno de los sectores ejecutores con un presupuesto bastante interesante y que evidentemente la ejecución de obras implica en ocasiones cierta resistencia de parte de la población.

### **A lo largo de los años, ¿cómo han visto la evolución de los conflictos?**

**Director- OGSD- MTC:** La evolución de los conflictos, por ejemplo, hablando de los proyectos emblemáticos, tenemos el corredor vial minero. Hace unos años ha estado interviniendo el derecho de vías para el trazo, eso comienza con una carretera que fue hecha por la empresa y que las comunidades las ha declarado vía nacional y que ha traído la creación de un decreto de urgencia, por qué te menciono este caso, porque es un caso muy emblemático porque ha hecho caer a un gabinete. Estamos hablando de la época de Castillo con el señor Bellido, porque el es de Chumbivilcas, la parte de Cusco. Fueron a negociar con los campesinos. Cada vez que querían algo bloqueaban la carretera y se supone que no dejan pasar los camiones de la empresa de Las Bambas. Y eso genera grandes pérdidas en dinero porque son cientos de miles de dólares que se pierden por día. Y veían el tema de que nos afecta directamente no solamente a la empresa sino también al estado porque deja de percibir impuesto. Y cuando

hablo de Estado no solamente me refiero a lo nacional, sino al Estado regional y local. Son menos ingresos para ellos. Esto tiene mucho que ver con la pérdida del principio de autoridad yo creo que hay un antes y después del año 2009, que fue lo de Bagua, sino me equivoco. Hay un antes y un después sobre el manejo del problema con indígenas, si bien eran indígenas amazónicos lo de Bagua, sin embargo, marcó el antes y después en cuanto intervención. Hubo muchos muertos, estamos hablando de 36 más o menos, de los cuales 10 eran indígenas y los demás eran policías, que fueron masacrados.

Si tú ves cómo ha ido evolucionando sobre el tema selva, peor, es más, es un lugar muy especial y es más agudo que en el tema de sierra, pero volviendo al tema del corredor, las comunidades han sido asesoradas por personas con intereses creados, con intereses propios. Y han manejado a las comunidades como les da la gana. Entonces, el Estado, o el gobierno ofrecía muchas cosas y que eran irrealizables porque se veían presionadas. Han sacado a varios ministros, primero fue Bellido, luego fue Mirtha Vásquez, hablaron de la ZAE Chumbivilcas. Es para dar un tratamiento integral y una serie de conversaciones para las comunidades. A raíz de eso sale un decreto de urgencia que es para ver el pago que hay a las comunidades que están afectadas por el paso de la vía, sale el decreto de urgencia que dice que se les va a pagar mucho más. Ese caso ha hecho que se pierda el principio de seguridad jurídica, se ha perdido el principio de gobernabilidad, es decir, tenemos un estado muy frágil, y donde se cambian las reglas del juego de acuerdo a la presión que haces y a la incidencia que tiene, digamos, el caso del corredor ha sido bastante simbólico, porque como las comunidades ya están acostumbradas a hablar con los premieres, ministros y solamente quiere que vaya el ministro y que vaya y le dé soluciones concretas. Entonces se ha seguido mucho eso. Y hablando en temas de selva, casi igual o peor, viene el ministro de energía y minas y se van con las federaciones y las federaciones no solamente tienen representatividad y legitimidad, tienen una sola comunidad o dos comunidades. Y se sientan a dialogar como si fueran representantes de 100 comunidades.

**Especialista- OGSD- MTC:** Adicional a lo que refiere el director, señalar el tema de las altas expectativas que se ha generado en los actores sociales, yo trabajo más en comunidades campesinas y núcleos urbanos en relación a la ejecución de determinado proyecto. Hace muchos años cuando se quería hacer una carretera, por hablar de proyectos en transportes, había mucha aceptación por parte de la población, hasta te donaban los terrenos por el tema de conectividad. Sin embargo, ahora existe mucha expectativa de qué puedo recibir a cambio de, eso ya es un poco de las lecciones aprendidas que puedan haber hecho de otros procesos. Entonces hay muchas demandas que, en ocasiones, la gran mayoría de veces escapa a la capacidad de atención que tenemos como Estado. Hay que recordar también que nosotros como sector y como estado tenemos ciertos límites que es lo que nos establece el marco jurídico, sin embargo, hay mucha expectativa de parte de las comunidades de lo que se puede negociar con el privado. Porque tienen un marco distinto y es mucho más ágil en ocasiones, entonces eso sí se ha visto. Una evolución en cómo desde los actores sociales también se ha logrado la asesoría de algunos actores que han estado en otros procesos, y que de alguna manera dificultan el proceso de negociación, de acercamiento, de diálogo entre Estado y comunidad.

**Director- OGSD- MTC:** Sí, yo creo que ha habido una evolución si hablamos del año 2007, o sea en la PCM con el gobierno aprista se comienzan a hacer matrices de seguimiento a acuerdos, compromisos, pero no había mucha capacidad de resolución de los conflictos en sí. Entonces, la Oficina de la PCM, la Oficina de Diálogo, que en esa época era una oficina de prevención, aglutinaba a todas las oficinas de conflicto, que no había muchas todavía en esa época, y daba capacitación, daban charlas, pero no pasaba de, bueno en esa época la cosa iba más o menos. Primero había un desconocimiento de la gente que estaba en los puestos porque eran puestos de confianza, por lo tanto, no necesariamente la persona cumplía con el perfil que debía tener alguien que maneja la conflictividad. La premier, en el caso del gobierno aprista, jugó un rol importante, pero la política y la cuestión de conflictividad iban muy de la mano en cuanto se privilegiaban mucho los intereses que había por parte de algunos grupos de empresas mineras o un grupo de poder.

**Especialista- OGSD- MTC:** Creo que también sería importante señalar que, en algunos casos, no digo que sea el caso del Terminal, como en el corredor vial que mencionaba el director, como Estado tenemos que reconocer que el incumplimiento de compromiso asumido con ellos ha genera un desgaste. Una pérdida de confianza que nos distorsiona también todo el proceso porque cuando llegamos a campo hay que reconstruir vínculos de confianza porque les di un cronograma que no implementé por X motivos, pero finalmente, si no comunico de manera oportuna, voy generando un desgaste en el proceso de acercamiento y creo que eso también como Estado...

**Director- OGSD- MTC:** Si, respecto a eso del desgaste, genera debilidad, dicen no, pero cuándo van a empezar los trabajos. No quieren que tú les digas bueno, saben qué...Quieren la fecha exacta para amarrarte con acta sin cumplimiento, entonces, eso es de un lado. Y el tema económico que realmente un factor muy importante por los asesores que tienen las comunidades. Yo creo que las comunidades en los últimos años, después de lo de Bagua, se han empoderado muchos porque antes había algunos abusos por parte de las empresas, pero a partir del tema de seguridad jurídica, por más que una comunidad firme un acuerdo de venta de tierras de su territorio, hablan a veces de posesionarios en el caso del corredor y en algunas partes de la selva. Sin embargo, nada te asegura de que eso pueda ser impugnado después. Hay una gran inseguridad jurídica. No importa que el mejor estudio de abogados que ese contrato sea lo mejor de lo mejor, no hay seguridad jurídica porque se impugna y eso tú puedes preguntar. Tienes Río Tinto, Yanacocha, La Zanja, en todos los acuerdos comunales de venta de tierras han sido impugnados por alegar que han sido cláusulas lesivas. Alegan nulidad porque los representantes no eran los que representaban, entonces hemos caído un poco en la banalización de la formalidad contractual entre las partes. Tienes el caso de dirigentes que han recibido millones de soles de la mina en compensación y que han sido incluso retratados cobrando los cheques. Sin embargo, tienen el descaro de decir que ellos no son, que son personas que se les parecen. Entonces, a eso hemos llegado. Entonces, qué seguridad ofreces tú al inversionista, y sobre todo, como señalaba Pamela, tienes el tema de la posturas que son maximalistas, si la empresa comete el error de darle una vez o da a unos cuantos, va a tener mil que están haciendo cola. Entonces, hay mucho también de eso y sobre todo

ahora esta gente al ser grupos sociales o grupos que hacen incidencia y que tienen también acceso a los medios de comunicación o a las redes sociales, es un elemento fuerte que atrae a los que postulan al congreso o a los que quieren sacar rédito político. Sobre todo, a los congresistas y alcaldes.

### **¿Cómo consiguen información de las protestas que se realizan?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Como oficina, tenemos personal aquí en Lima, pero personal en campo en algunas regiones del país. Sumado a que nosotros como sector tenemos también un despliegue a nivel nacional, a parte de Provias Nacional, descentralizados y nuestros proyectos especiales. Entonces, la información fluye, son ellos los que por lo general nos alertan respecto de algún anuncio de medida, porque muchas veces las medidas se anuncian. Y ahora también el uso de redes tenemos un detalle bastante interesante de las acciones que van a desarrollar. Ahora, adicionalmente a nivel de Ejecutivo tenemos al Ministerio del Interior y la PCM, nuestros pares. En ocasiones nosotros mismos generamos las alertas de algún caso de alguna movilización, protesta, o ya ejecución de la medida y como oficina hacemos un análisis un poquito más detallado y elevamos esta alerta temprana a las áreas técnicas involucradas del sector cuando corresponde. Supongamos, en el caso portuario nosotros damos cuenta a la APN porque es el ente técnico especializado. Y en el caso de que fuera un terminal concesionado a la Dirección de inversión privada en transportes. Y si hubiese comprometido un tema ambiental de por medio, la dirección general de asuntos ambientales, dependiendo de la naturaleza de las demandas de la medida anunciada, se genera la alerta temprana y se eleva a la Secretaría General a las áreas técnicas vinculadas con algunas recomendaciones para su implementación, que pueden ser desde reuniones de articulación sectorial hasta de repente algún tipo de pronunciamiento y lo que corresponda. Una vez emitida las alertas, se inicia el proceso de articulación con los involucrados, tanto internos como externos de corresponder. Para poder tener algún tipo de actuación antes de que la medida se concrete, y si es que ya tenemos la medida implementada, para buscar una alternativa de solución.

### **Quería realizarle una pregunta sobre la autoridad ambiental del sector.**

**Especialista- OGSD- MTC:** Antes de la transferencia de funciones del entonces DGASA y DGAAM, eran las autoridades competentes del sector en materia ambiental y otorgaban la certificación ambiental. En el proceso de transferencia de competencias, también se ha transferido a los gobiernos regionales. Pero en su momento nosotros aprobábamos los estudios de impacto ambiental, los ITS, entre otros. Ya en la modificatoria, el caso de materia de gestión lo evalúa Senace.

### **¿Usted sabe cómo era la articulación social considerando que el MTC tiene una Oficina de Promoción de la Inversión, y en su momento, también tenía una Oficina encargada de evaluar ambientalmente los proyectos que, a su vez, promovía?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Si bien es cierto, se crea la Coordinación de Prevención y Gestión de Conflictos, en su momento básicamente

acompañábamos aquellos procesos de diálogo en el que participaba el sector transportes. La parte de evaluación de los instrumentos estaba realizada por los equipos encargados de la evaluación, que tenían una parte ambiental y una parte social. Pero no es que había algún tipo de dar información a esta área durante el proceso de evaluación. Si de repente articulación y comunicación, pero no era lo que correspondía.

**Quisiera preguntarle también sobre los compromisos sociales que puede asumir el MTC.**

**Especialista- OGSD- MTC:** Habría que separar primero dos tipos de compromiso: Los compromisos ambientales fiscalizables, que se encuentran contenidos en el instrumento de gestión ambiental, que los asume la empresa y que lo supervisa, fiscaliza y sanciona de corresponder, la Dirección Ambiental; de los compromisos que asume el sector en los espacios de diálogo. Que no tienen que ver con el instrumento, son dos cosas diferentes. Nosotros tenemos un proceso de seguimiento de los compromisos. Nosotros como área social, en principio, tenemos el rol de articulación. No es que la ODGS va a una reunión y me piden, porque siempre tenemos pedidos sobre todo de financiamiento de perfiles o expedientes técnicos, o la propia ejecución de la obra. Nosotros como ODGS no podemos meternos a ello porque mal haríamos, porque primero no me corresponde hacerlo y segundo porque previo a cualquier tipo de postura del sector, tiene que haber una coordinación con el área técnica. Supongamos, yo voy a un espacio y me dicen: “Exige el alcalde que nosotros financemos el expediente técnico de una carretera X”. En principio, las carreteras nacionales son de competencia del sector transporte, y las intervenciones se encuentran priorizadas y programadas. Lo que yo voy a hacer con el área técnica es conocer el estado de la cuestión de la solicitud y en función a ello voy a informar. No es que yo voy a asumir un compromiso. Siempre existe la expectativa de que el Ejecutivo pueda comprometerse a ejecutar obras en algunos casos y no es tan sencillo. A veces para ejecutar obras es un proceso larguísimo, entonces por lo general informamos del estado de sus demandas y de corresponder, y si el área técnica lo tiene programado, podemos comprometernos a resolver algún tipo de acción. Básicamente cuando es obra pública es muy difícil asumir un compromiso porque implica recurso, programación y todo lo demás.

Si, por el contrario, hubiera una solicitud de taller informativo o de reunión, de articulación; eso sí es distinto porque sí lo podemos coordinar con las áreas técnicas y se puede ejecutar sin mayor inconveniente. Respecto a la ejecución de proyectos sí somos bastante cuidadosos de hacer la coordinación previamente con el área técnica correspondiente.

**¿Cómo se realiza la matriz de seguimiento de compromisos?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Dentro del equipo del área de prevención, tienes al equipo de seguimiento de compromisos que monitorea y brinda seguimiento a los compromisos asumidos por el sector transportes y comunicaciones en el marco de los espacios de diálogo, pero también en el marco de la coordinación de proyectos especiales tenemos al seguimiento de los compromisos especiales que lideramos. Se hace un seguimiento continuo, periódico. Y esto cuando corresponde es informado a la PCM o si hubiese alguna reunión de seguimiento,

porque en ocasiones luego de que se constituye un espacio de diálogo y al término del mismo se constituye también un comité de seguimiento, que se reúne cada cierto tiempo y en el cual los sectores involucrados rinden cuenta respecto de los avances.

### **¿Cómo funciona su sistema de alerta temprana?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Nosotros generamos alertas tempranas, la oficina también tiene personal desplegado en campo, son los especialistas zonales, por lo general son ellos quienes se encuentran en el territorio y quienes recogen alguna situación que deba ser alertada se genera un reporte sencillo, como una evaluación respecto de la situación, se eleva a la ODGS, hace una evaluación de la información recibida, recopila data adicional y elabora un primer reporte de alerta temprana. Esta alerta temprana, que incluye acciones sugeridas o recomendaciones, es compartida por un conducto regular, vale decir, un memo, a las áreas técnicas involucradas, a efectos de que se desplieguen acciones. Cuando corresponde y si hubiese algún tipo de acción que debiera ser articulada con el Ministerio del Interior y la PCM, también damos cuenta de manera formal respecto de lo recogido. En ocasiones, te pongo el caso del Callao, tenemos el caso de los pescadores artesanales afectados por el derrame de Repsol que no se encuentra en el marco de competencias del sector transportes, pero cuando estos pescadores se organizan y ejecutan alguna medida de fuerza, bloquean los accesos al terminal portuario del Callao. Entonces, en ese caso como sector no tengo mayor margen de acción porque no tengo ningún tema vinculado, pero me toca decirle al Mininter: ¿qué vas a hacer?, PCM, ¿qué vas a hacer?, ¿cuáles son tus acciones sugeridas? Porque la atención de una situación conflictiva me genera un perjuicio, porque tengo una vía bloqueada. Y por lo general, como habrás podido tú revisar seguramente en la data, la forma de manifestarse de los actores sociales es a través del bloqueo de una vía, que por lo general es una vía nacional. Entonces implica que el sector de repente no genere ninguna acción, pero que sí pueda alertar.

### **¿En qué regiones se encuentran sus unidades descentralizadas?**

**Especialista- OGSD- MTC:** De los que yo recuerdo, hay equipos zonales en Cusco, Ayacucho, Iquitos, Andahuaylas, luego te digo cuáles son los otros.

### **¿Son lugares en donde hay mayor conflictividad?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Sí, entiendo que ese fue uno de los criterios. Se tiene que identificar algún tipo de medida para que estos puedan ser atendidos de manera oportuna antes de algún tipo de escalamiento o situación de conflictividad social.

### **¿Cómo percibe que se desarrollan los casos de conflictividad social en un contexto de certificación ambiental?**

**Especialista- OGSD- MTC:** En realidad, muchos de los casos de conflictividad social se encuentran vinculados a temas socioambientales. No necesariamente el factor generador tiene que ver con un tema ambiental, pero el tema ambiental

siempre está presente. Uno de los casos principales es del corredor Apurímac-Cusco o el Las Bambas, esos serían de los que más recuerdo.

**¿Cómo ve el tema de los procesos de participación en el marco de la certificación ambiental?**

**Especialista- OGSD- MTC:** Hay mucha expectativa, el área ambiental seguro te podría dar mayor detalle de cómo es el despliegue de las audiencias públicas. Nosotros como ODGS en el marco de nuestras funciones podemos acompañar el proceso de participación ciudadana, yo he participado en el Callao, por ejemplo, y en efecto, existe la percepción de la población de que ellos manifiesten una opinión, ya sea en un taller informativo, en una audiencia pública, necesariamente tiene que ser atendido en su total dimensión. Supongamos, yo creo que va a haber una afectación al banco de peces, por ende, yo creo que deben compensarme de manera mensual. Esa es la expectativa, pero no se va a reflejar así necesariamente en el instrumento. Sin embargo, ellos tienen esa percepción, si yo estoy en desacuerdo y te aviso que estoy en desacuerdo, tú debieras denegarle la certificación.

## **Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter**

### **Entrevista al Director:**

#### **Cuénteme un poco sobre la organización de la Dirección.**

Nosotros tenemos acá un coordinador nacional. Ese coordinador nacional tiene también 4 coordinadores macrorregionales. Son los que reciben toda la información de todo el país. En cada uno de los departamentos del país nosotros tenemos un gestor, el gestor es que el que tiene identifica oportunamente un caso de conflictividad social que pueda haber en cada lugar. Para eso, el gestor de la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales tiene que articular el tema que se presente con la Policía, con el prefecto, subprefecto que se encuentre ahí, con la autoridad política o gobierno regional o con los diferentes entes del Estado. Por ejemplo, si el problema es un tema de agricultura, ahí tiene que intervenir con los responsables de agricultura; si es problema minero, tiene que ser con el gestor de MINEM allá. Tienen que estar abordando y coordinar allá tempranamente ese tema.

#### **Y los gestores, ¿son civiles?**

Son personas civiles que han estudiado alguna especialidad como comunicaciones, son politólogos, sociólogos. Tienen experiencia y son de la región; entonces ellos siendo de la región, tienen pues una gran ventaja comparativa respecto a cualquier otro profesional. ¿Por qué? Porque se acercan más rápido a los actores, entonces es una garantía para nosotros porque son jóvenes, o personas mayores también, que conocen su jurisdicción. Inclusive algunos no solamente conocen su jurisdicción, sino también conocen hasta el lenguaje, vale decir que, en Apurímac, Cusco, muchos de ellos hablan quechua. Entonces para ellos es más acercarse a las comunidades campesinas o de pronto a los mismos pueblos en donde se puede dar un caso.

#### **¿Ellos se acercan diariamente a los actores locales para ver si se suscita algún caso de protesta...?**

Sí, ellos están monitoreando permanentemente qué es lo que sucede en su región desde todo punto de vista. O sea, hay problemas en casos de salud, agricultura, de transportes, entonces ellos tienen que abordar ese tema, no vaya a escalar. Entonces oportunamente cualquier cosa se puede lograr. El objetivo de esta Dirección General es siempre evitar que la PNP haga uso de la fuerza. O sea, el diálogo es el mayor instrumento y evitamos hasta donde se puede que la Policía haga uso de la fuerza.

#### **¿Desde cuándo existe esta Dirección?**

Desde el 2017.

#### **¿Con la modificación del ROF?**

Sí, del 2017 se tiene esta Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales. Entonces así se va trabajando a nivel nacional. Inclusive cuando algún hecho de riesgo se presenta en alguna región, se activan los Comités Provinciales de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales. Estos comités están normalmente presididos por el prefecto del lugar y tiene como asesor técnico al gestor de esta dirección. Los gestores lo están asesorando sobre cómo llevar a cabo un acercamiento fluido con todas las autoridades y saber identificar; por ejemplo, este caso es del corredor minero, entonces aquí tiene que ver Minas, tiene que ver de pronto hasta los representantes de alguna empresa de minas como Las Bambas, el Ministerio de Transportes también tiene que ver. Entonces es por eso que ellos tienen que tener esa capacidad de identificar primero el hecho en sí y después gestionar con las autoridades que tienen que ver con la solución de ese problema porque muchos casos son demandas sociales de diferentes comunidades. Por ejemplo, mejoramiento del agua, ampliación de los ductos, de pronto la misma carretera no se encuentra en buen estado. Entonces, cuando esto se complica se hacen mesas de trabajo, y esas mesas de trabajo muchas veces los sectores se comprometen. El gobierno regional, o algunos sectores del Ejecutivo se pueden comprometer a solucionar esos problemas. Entonces, si no se soluciona, ¿qué va a pasar?, empiezan nuevamente a activarse ese tipo de escenarios que pueden convertirse, más bien, en problemas para la gobernabilidad de un país. Es por eso que nosotros nos llamamos así: Dirección de Prevención y “Gestión” de conflictos sociales. Esa parte de gestión es justamente monitorear estos casos y hacerle recordar a las autoridades o a los que son responsables; oiga, usted no está haciendo nada para solucionar este problema, cuidado que se puede activar. Entonces, estamos monitoreando esos casos también.

**Cuando hay alguna actividad que pone en riesgo el orden público, en el marco de una actividad importante, como puede ser el CADE Ejecutivos, ¿cómo procede esta Dirección?**

Nosotros con anticipación identificamos algunos riesgos que se pueden dar. Tenemos que estar monitoreando a las diferentes delegaciones, representantes de gremios, hay muchos gremios que se pueden activar en ese momento para hacer notar una demanda de ellos. Esperan un evento de esa naturaleza que va a tener presencial y es algo mediático. Entonces, debemos tener la capacidad de identificar ese tipo de eventos. Decir: “La población de tal lugar está yendo al CADE porque necesitan ser escuchados por algún tema en específico”. Y si hay algo, como nosotros tenemos trazabilidad de los casos...Decimos, a ver, ahí cerca al CADE, ¿qué se va a dar?, bueno, el CADE tiene mucho que ver con el aspecto empresarial, pero acá existen varias demandas que no han sido resueltas...Por el Ministerio de Transportes, o construcción civil, puede que no ha recibido respuesta a sus demandas. Construcción civil en cualquier lugar es representativa...Entonces, todos ellos se pueden aproximar a ese lugar y ocasionar un pequeño riesgo. Todo eso se tiene que hacer antes de, si ya sucedió es que nosotros no hemos trabajado.

Es identificar oportunamente ese tipo de escenarios.

**O sea, es básicamente la identificación de ese escenario, después se deriva a la autoridad del sector correspondiente y ellos proceden con el diálogo**

Sí, o sea si es un caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se le alcanza: “Mire, esto es lo que está pasando, ustedes tenían una demanda que en su momento esta población los quiso dar a conocer, sin embargo, han pasado 2 años y hoy día se va a presentar una manifestación en un evento grande”.

**¿Cuál es la definición que le brindan a los conflictos sociales?**

Normalmente es cuando hay dos personas, personas, agrupaciones, que no se ponen de acuerdo en un tema en específico. Entonces, en ese momento ya se puede presentar controversias. Ese tipo de controversias hace que uno de los actores pueda desarrollar sus reclamos de manera más violenta. Puede escalar en un momento dado y llegar a una situación de mucho riesgo. Entonces, los conflictos sociales no necesariamente son riesgosos. Es un conflicto que puede empezar en un escenario tranquilo, pero eso puede escalar poco a poco y llegar a una situación difícil de controlar. La idea es que no se llegue a ese escenario.

**¿Siguen en el mismo enfoque y lineamientos que la PCM?**

La DPGCS del Mininter es transversal a todos los ministerios. Nosotros estamos siempre comunicándonos con cada uno de ellos. La cuestión es conocer los casos que ellos deben abordar inmediatamente. Nosotros sí contamos, como sector Interior, con una diferencia comparativa con el resto de unidades de conflictos. Internamente podemos comunicarnos con la Policía. Y la Policía no está solamente en Lima, la Policía está en todo el Perú y tiene presencia en cada rincón del país. Y la Policía tiene un nivel de inteligencia a nivel nacional. Entonces, todos los órganos de inteligencia a nivel nacional de alguna u otra forma proveen una información que nos permite a nosotros analizar y coadyuva al interés del sector interior. De igual medida, pueden ser los prefectos y subprefectos a nivel nacional. Los tenientes gobernadores también son una gran cantidad a nivel nacional. Que no solamente se pueden dedicar a sus funciones en sí, sino también tienen que estar monitoreando sobre lo que pasa en su ciudad. Y ellos no necesariamente son solo de inteligencia, pero al representar al Estado ese lugar y articular con las demás instituciones. Parte de su responsabilidad con el país, su responsabilidad social es siquiera comunicar alguna situación social que se presente en ese lugar. “Oiga, pero mire aquí, se le está incendiando la pradera” no va a decir nada, tiene que decir, mire aquí hubo tal evento, un hubo un problema para la gobernabilidad de nuestro país. Entonces, debe ser consciente, esas autoridades deben pensar por el país, no tanto por el gobierno. Tienen que apostar por el país. Igual la Policía Nacional, no trabaja para el gobierno, trabaja para el Estado. Porque por lo general los gobiernos se van, pero la Policía queda, las instituciones quedan. Tenemos que fortalecer la situación de los funcionarios del Estado para que cada vez estas situaciones se fortalezcan para el bien del país, para el gobierno, para la gobernabilidad de nuestro país.

### **¿A nivel de esta Dirección, se tiene algún protocolo o lineamiento para la actuación en caso de conflictividad social?**

Claro, justamente uno de esos es el Comité de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales. Inmediatamente se activa y abordan el tema en la jurisdicción en donde están presentando el caso. Eso está liderado por el prefecto. También está el gestor nuestro que es el asesor técnico, está indicando qué cosa se está presentando en ese lugar, porque por ejemplo el prefecto no necesariamente conoce del caso. Pero nosotros tenemos el histórico, qué ha sucedido. Entonces el gestor tiene ahí una base de datos que le permite saber cuándo se gestó este caso, qué pidieron al principio, después qué vino, vino una mesa de diálogo, conversaron, el histórico completo lo tiene el gestor de la Dirección. Entonces, qué mejor asesor para el que está presidiendo ese comité que nuestro trabajador, él es el que sabe y le va orientando, ¿qué es lo que se tiene que hacer? Usted tiene que hablar con el MTC para que solucione este problema, con salud o con el MINEDU, qué está pasando. Es una herramienta que nosotros tenemos.

### **¿Esto está amparado en algún tipo de norma?**

Este Comité son espacios de articulación de diálogo y tienen una normativa, es decir, hay una resolución ministerial que autoriza el uso de esos comités.

### **¿Por cada caso?**

No, ese Comité se activa en cualquier caso que se presente. Es una resolución que ha salido ahora último. Nosotros hemos estado trabajando durante muchos años con esos comités de prevención. Se reunían las autoridades, todo muy bien. Se llegaba a un acuerdo, pero no existía una norma legal que permita que trabajen en la formalidad. La buena voluntad siempre hubo y se convierte en un espacio de articulación de ese problema, y se solucionaban problemas. Pero dijimos, ¿en dónde está la base legal para que esto funcione?, entonces nos hemos preocupado de que esto funcione y ya salió la resolución ministerial. Hoy ya tenemos un lineamiento y todo eso.

### **¿Ustedes pueden establecer estos comités, pero en qué se diferencia de una mesa de diálogo?**

La mesa de diálogo ya se da cuando hay una controversia definida entre Las Bambas y la comunidad de Benelli, tenían que ponerse de acuerdo. Entonces, no se ponían de acuerdo simplemente porque uno no estaba, no quería recibir lo que le daba la empresa. Ahí se forma una mesa de diálogo con los representantes de ambas instituciones, cuando es algo específico. Pero los Comités se pueden reunir cuando existe el caso o cuando no existe el caso, de manera ordinaria. “Vamos cada mes y vamos a evaluar todos los casos que tenemos acá”, en Lima, en Arequipa, en cada una de las regiones ellos se pueden reunir también para estar monitoreando los casos de cada lugar. El Comité de Prevención es justamente prevención. Una mesa de diálogo se da cuando ya escaló. Ya se vivió inclusive una crisis, pero para desescalar una mesa de diálogo. El diálogo al final soluciona muchos problemas.

## **Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Mininter**

### **Entrevista al Coordinadora:**

#### **¿Me podría comentar un poco sobre la gestión de la conflictividad social en su Dirección?**

En primer lugar, qué significa conflicto... Cuando le llamas conflicto es una protesta o es que hay una controversia entre las partes, o es que hay un conflicto cuando hay una demanda al estado, o a una entidad privada, o a una organización que no ha sido atendida de manera oportuna. Primero tendríamos que definir a qué le llamas conflicto porque actualmente en Chancay no hay un conflicto.

#### **Ah, pero no estoy hablando de Chancay, estoy hablando del Terminal Portuario General San Martín.**

Del caso, si claro, estamos hablando del mismo tema. Sino que cuando hablamos de conflicto una de las cosas que tratamos de identificar es que no hay conflicto. O sea, en estos momentos no hay un conflicto porque ya están terminando las etapas. Ha habido etapas del caso, lo que ahorita tenemos nosotros es un caso emblemático por la envergadura económica del país, entonces en el camino ha habido protestas. Ninguna, me imagino que en tu proceso de investigación has evidenciado, que no ha habido una crisis. Como no sé, La Bambas, u otro caso. Porque ha habido protestas pequeñas, algunas controversias entre las partes, de las propias autoridades locales con el Ejecutivo, con la empresa, pero que lo han manejado de manera oportuna todos, entonces no ha habido un conflicto en sí. Un conflicto hay cuando ha habido una controversia donde no hay expectativas de solución, entonces las partes se vuelven intransigentes y dice: Mi posición, tu posición y a ver cómo solucionamos. Y va a estar escalando, escalando hasta que haya un conflicto. Entonces, definamos qué es conflicto. Otra cosa que te va a ayudar es que el sector interior, específicamente esta Dirección, monitoreamos los casos de conflictividad social que puedan afectar el orden público, donde intervenga la Policía Nacional. Si tú hablas con la Defensoría del Pueblo, ellos tienen otra mirada de cómo ver los casos, PCM que es el ente rector en la materia, tal cual. Ellos ven proyectos de inversión pública y miran que la gobernabilidad del país, específicamente en esta jurisdicción, se ejecuten o se lleven lo más pacífico posible. Pero ellos no ven orden público. ¿Qué es el orden público? Es el que las actividades del ciudadano, de las empresas privadas, se desarrollen de manera tranquila, donde no afecte la tranquilidad, la paz y la seguridad del ciudadano de a pie o la economía del país. Más allá de la gobernabilidad del país, como las protestas políticas que hubo. Entonces, por qué, porque en qué momento está la policía en un caso de conflictividad social, antes, durante, después y todas las etapas del caso que genera un conflicto. ¿Este caso genera conflicto? Sí, este caso genera conflicto, ¿por qué? ¿Por controversias entre quienes? Hay un frente de Defensa en Chancay, que es como la organización civil organizada dentro de Chancay, también tienes a las autoridades locales que son parte del caso. Tienes a la empresa privada y sus subcontratistas, los que construyen, entonces se abre paso a los sindicatos, tienes a las autoridades

locales y la oficina de participación ciudadana, que son los que reciben los programas sociales y que puede ser la parte de fuerza para participar en las protestas, por parte de las autoridades locales. Entonces, hay varios grupos de actores que desde el inicio del caso hasta el día de hoy no ha habido una crisis, no ha habido un escalamiento del conflicto y solamente ha habido momentos donde grupos de personas organizadas específicamente por una demanda han protestado. ¿Pero de cuántos? 300, lo máximo que, cuando estaba el proceso de exploración del proyecto, antes que Senace pueda emitir la factibilidad del proyecto, te estoy hablando del 2017 y 2018.

**Ah, pero mi tesis es del Terminal Portuario General San Martín.**

Del Terminal Portuario es diferente, es otro escenario, ¿qué tenemos en Pisco sobre el Terminal? Tampoco hubo un escenario de crisis. Tenemos actores provinciales, nosotros no les llamamos sindicatos, les llamamos organizaciones delictivas, porque los sindicatos son las personas que formalmente están inscritas dentro de la Dirección de Trabajo, en este caso, en la de Ica. La Dirección de Trabajo del Gobierno regional tiene organizado a todos los sindicatos, pero los que organizaron protestas eran los pseudo sindicatos. Así le denominan cuando hacen el estudio de los actores, pero para nosotros ya eran organizaciones delictivas que pedían cupos para que la empresa pueda contratarlos durante la etapa de construcción. No solamente eran los de Pisco, los protestantes, manifestantes no eran netamente de Pisco, ellos bajaron de San Andrés, vinieron de Chíncha, inclusive de acá del Callao, de Huacho, fueron, bajan y comienzan a tocar las puertas de la seguridad o de los que vienen a contratar. Recuerdo una vez que tuvimos una reunión y nos manifestaron que los estaban obligando a reunirse, ni siquiera contratarlos, sino reunirse, entonces aquí en el Ministerio del Interior a través de la Oficina de Seguridad ciudadana, que no pertenece al Ministerio, los han capacitado y los indujeron a cómo debían recibir a estas personas. Eso fue en un proceso, pero de ahí, por ejemplo, población que haya protestado también, no tuvo posición me imagino que sabes, la Municipalidad. Ellos más bien estaban apoyando el proyecto porque de alguna manera iban a ser beneficiados por el fondo social. Entonces el detalle es que no toda la población estuvo sensibilizada por el impacto positivo. Solamente tenían información de los medios locales del supuesto impacto negativo por la presencia del Terminal, de que supuestamente los iba a contaminar, que iba a afectar la flora y fauna, de que iban a venir personas a delinquir, entonces ese discurso calaba. Pero realmente no se posicionó porque el alcalde y el gobierno regional de Ica de ese momento, estaba impulsando. Entonces, todo fue factible.

**¿Si el gobierno regional o local no hubiera estado de acuerdo sí hubiera podido escalar a más?**

Claro, se complica. Eso dependía de mucha sensibilización de parte de la empresa, del área de relacionamiento comunitario, eso influye mucho de cómo el proyecto ellos lo muestran hacia las autoridades locales. En este caso, al gobierno regional y a la municipalidad. Y también con la sociedad civil pueden hacer lo mismo, pero eso ya depende de cuánto ellos logren acceder, porque a veces la población no los escucha.

## **¿Cómo actuó el Mininter cuando se supo que había una controversia?**

Nosotros tenemos etapas. Tenemos personal desconcentrado. Están en todos los departamentos del país, tomando conocimiento y la primera línea de alerta a la policía nacional hace la evaluación de riesgos. La evaluación de riesgos primero es si hay una carretera cercana a donde ellos quieren salir a protestar, si hablamos de Pisco, podríamos hablar de la Panamericana Sur. Entonces ahí se hace una evaluación de la carretera Panamericana Sur porque es un activo crítico, se hace una evaluación del número de manifestantes, y se hace una evaluación de los actores. A ver qué precedentes tienen, si son actores radicales, si son actores dialogantes, si también se identifica qué intereses tiene, un interés político, un interés económico o a veces interés netamente social. Entonces se evalúa cuál es el escenario, una vez que la policía toma conocimiento, otra línea de acción es que se evalúa a quién corresponde el caso, a qué sector del ejecutivo corresponde la gestión del caso para evitar, o en su defecto la protesta se deponga. Entonces si es una entidad portuaria, ¿a qué entidad del Estado? Al Ministerio de Transportes, y también a la APN y bueno, como el MTC tienen su oficina de gestión del diálogo, se supone que ellos tienen un monitoreo de sus casos, de sus proyectos de inversión, pero al existir esta alerta entonces nosotros a su vez enviamos la información y alertamos a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, ¿para qué?, ¿por qué este caso se da si se supone que MTC está haciendo su rol de monitoreo y seguimiento. No debería convocarse a la protesta, pero si ya se da, también alertamos al sector competente y también a la PCM... Algo así como, se sugiere a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM para promover una mesa de desarrollo en Chancay, con la finalidad de evitar...Acá también le decimos al MTC que convoquen a una reunión a la SGSD para evaluar la intervención. Entonces, les pedimos que actúen de acuerdo a sus competencias.

## **Cuando menciona los intereses de los actores, ¿a qué se refiere cuando habla de intereses políticos?**

Lo que pasa es que hay actores que, en la localidad de Pisco, que no son pescadores y no son afectados y ni siquiera viven en Pisco, supongamos. ¿Cómo te afecta la presencia del Terminal Portuario si tú no vives ahí?, ¿cómo te afecta? Entonces, ahí hemos identificado actores de Lima que van porque son parte de las protestas en Lima, van a la zona como asesores legales y dicen: Yo voy a tomar el caso, voy a ayudarlos, y al final esos actores simplemente desvirtúan el diálogo, la consideración, la escucha, y más bien dicen no, hay que radicalizar nuestra protesta, hay que tomar el Terminal Portuario. Por ejemplo, hubo un intento cuando en el 2020, me parece, hubo un intento de impedir que se realice el trabajo, todo un día lo suspendieron porque hubo amenazas, alertas, que iban a tomar posesión e impedir que se siga construyendo. Entonces, eso es un riesgo muy alto porque al momento de tomarlo, a nivel legal, un abogado te puede asesorar en esa parte, es que toman posesión. Y para desalojarlos tenemos cierta cantidad de tiempo porque sino el caso se judicializa. Ahora, si la Policía va a desalojarlos tiene que haber una denuncia de evaluación de riesgos y para desalojarlos puede haber enfrentamiento, costo social, etc. Entonces, de lo que el caso está pequeñito (50 personas), puede escalar por las acciones de violencia. No hay necesidad de masa (3000, 4000 personas) para que haya

violencia. Esto fue lo que pasó en el Terminal Portuario. Los sindicatos eran poquitos, o sea, 70 u 80, pero radicales. Entonces eran delincuentes algunos, pero esa información no la manejamos nosotros porque somos civiles. Esa parte de las denuncias y todas las acciones delictivas, ya la tiene la propia Policía.

**Ellos tienen un perfil de cada uno de los actores.**

Claro, pero eso ya es reservado porque si yo soy parte de ese sindicato y a mí me sentencian por extorsionadora, hasta que no haya una sentencia no podemos tomar al actor como una persona que delinque. Entonces nos cuidamos mucho y solamente identificamos. Eso sirve más para una evaluación interna y ya la evaluación de carácter reservado ya la tiene la PNP e inteligencia.

**¿El informe de riesgos está contemplado en algún protocolo interno?**

Sí, nosotros manejamos un sistema de alerta temprana. Alertamos a todos los sectores del Estado de la situación de manera previa, cuando se está gestando el caso para que el demandado pueda tomar acciones. Ahora, tu me dirás, entonces por qué hay protestas. Porque eso ya no depende de nosotros. Nosotros alertamos, informamos, participamos en las reuniones, pero ya la toma de decisiones sobre el caso depende del Ministerio de Transportes, depende del sector. La toma del caso, a la resolución del caso depende del sector, nosotros contribuimos.

**O sea, la parte de establecimiento de diálogo es del sector, ustedes no ven nada de diálogo.**

Los acompañamos, la presencia del Mininter es fundamental en los espacios de diálogo. Por el control, por el orden, porque en una reunión los ánimos están caldeados y hay que denunciar, hay que poner reglas, entonces justamente para eso está la presencia del Ministerio del Interior, para acompañar, pero no podemos resolver.

**¿Y la persona que va como representante del Ministerio quién es?**

Depende del Estado del caso, por ejemplo, si el estado es latente, como, por ejemplo, si mañana saltara algo de San Martín, el gestor de esa zona va. Pero si por ejemplo el caso tiende a escalar, evaluamos si va el coordinador nacional, o va mi director, y si el caso va escalando va el ministro. Depende mucho del caso.

Nosotros fuimos a Paracas porque los que más se preocuparon fueron las empresas de turismo, que están alrededor, porque ellos tenían la idea de que la presencia de minerales iba a contaminar la reserva. Lo otro es que ya el turismo no va a ser para ellos como lo es ahora: Un recurso económico que les beneficia y que, con el paso del tiempo, las carreteras con el paso de los tráileres, vehículos, camiones iba a empezar a afectarse. O sea, tenían realmente una percepción adecuada, pero era necesario que haya una correcta comunicación. Entonces lo que hizo Senace en su momento fue talleres, talleres grandes, 900 personas, 600 personas, no le fue fácil los talleres porque sí me imagino que cuando hay masa y van técnicos a explicar...Yo ahorita te explico de manera

social porque tú eres politóloga, entonces nuestro lenguaje es más social, tratamos de que lo que decimos, la persona que lo recibe lo entienda, pero los técnicos que aquí van a sensibilizar o van a dar a conocer el proyecto, hablaban pues algo así “El agua tiene un H<sub>2</sub> del cubículo de porcentaje 3 del subterráneo del mar, las laderas no llega a la periferia”. Entonces, era muy técnico. Nosotros cuando estábamos presentes les decíamos que traten de decirlo de la manera más coloquial posible. La población que iba era de los asentamientos humanos, eran también empresarios, pero también pobladores que querían saber de qué trataba. Porque ellos tenían temor de que acá a 20 años, como tienen idea de otros proyectos de Ica, entonces ellos tienen una apreciación errónea de los proyectos de inversión privada. Y justo los proyectos decían, de qué nacionalidad, si tiene responsabilidad social, todo eso tenía que hacerlo MTC, acompañado ya sea de ANA, ALA, Gobierno regional, o sea todos los involucrados. Fueron épocas muy duras para el terminal, pero en este estado situacional las cosas se han calmado; sin embargo, como todo lo que baja también sube, hay una tendencia de una línea porque si el proyecto está como que, iniciando, pero ya cuando avanza, avanza se va identificando las debilidades, algunas deficiencias que ellos tengan que mejorar con la propia población. Y en esa etapa todavía no hemos entrado, ahorita estamos todavía en la etapa de luna de miel y la población ha dicho: Ya, te vamos a dar la venia, no toda, todavía hay oposición, pero no es una oposición de todo Paracas. Son unos grupos que están activos, entonces si en cualquier momento pasa algo, ellos salen a protestar.

**Sí, yo también estuve conversando con algunos actores y me dijeron que no están contentos con algunas cosas, por ejemplo, el fondo social.**

Lo que pasa es que el fondo social no lo negocia la sociedad civil, es la municipalidad. Entonces ahí a quien tendrían que ir a reclamarle para que busque una mejora para el fondo social sería a la Municipalidad. Porque la empresa va a decir yo he suscrito este acuerdo con ustedes, y a ustedes quien los representa, la Municipalidad.

**¿Cómo es el desarrollo de los conflictos sociales en el contexto de un estudio de impacto ambiental?**

Lo primero que genera conflictividad es la desinformación que genera la misma población por desconocimiento de las etapas de un EIA, inclusive de un EIA modificado, ahí por ejemplo, OEFA, SENACE, como son entonces en materia técnica, esa parte de poder sensibilizar también interviene MINEM y MINAM es, por ejemplo en cualquier, no solamente centro, en todas las partes del país cuando la población toma conocimiento de que se está realizando un EIA, las organizaciones sociales sin que se opongan comienzan a pedir explicaciones, de las etapas, del proceso, quieren conocer el proyecto, quieren conocer a la empresa, la inversión. Pero al inicio de la identificación de la influencia directa, de la influencia indirecta, y de los impactos, de la factibilidad, viabilidad, no hay una comunicación directa con los actores, y es por dos escenarios, porque a veces les explica a los actores, ya sea sociales o locales, del proyecto y se van y viene otro grupo y se le tiene que explicar, entonces lo que hacen para cumplir el protocolo del EIA son los talleres, que son fundamentales, entonces y esos

estudios deberían creo que alargarse un poco más en las etapas para que después cuando van a obtener el permiso, vienen las controversias que no se solucionaron en el camino. Y es por eso que tenemos tantos conflictos, por la cesión del uso nada más, como el proyecto puede estar en la ladera 14, pero como la comunidad no dio permiso ellos dicen, hay que ingresar por la ladera 15, normalmente, entonces ellos dicen, ya, por acá podemos ingresar y salir, pero hay una población ahí. Entonces, no tuvieron licencia social aquí, pero sí tienen su EIA viable, e inicia la controversia porque la población va y bloquea, va y bloquea. Okay, no salen por aquí, despachan por aquí, no hay influencia por aquí, porque la obtuvieron porque dijeron, ya cómo es viable el proyecto, por acá porque la población no quiere... Pero al final son impactados de manera directa. Creo que esa evaluación se podría hacer de una mejor manera, extender un poco más el tiempo de evaluación, la licencia social en realidad no es que la población diga sí va o no va, es sensibilizar, informar, tanto a la autoridad local, que es la que muchas veces toma la decisión, y es la única. La autoridad local es la que representa de manera formal ante el ejecutivo, a toda la población. Porque primero a quién tienen que negociar, la empresa privada y el Estado cuando están en plena etapa de evaluación del impacto ambiental, identifican, por ejemplo, que te puede afectar el suelo, que pueda afectar el agua, entonces buscar alternativas de solución durante el proceso.

Pero tú has visto que, durante el proceso, se aceleran los procesos para darle la licencia y después recién identificamos, ah, puede haber contaminación del agua, pero puede haber sonoro, porque la construcción por ejemplo en Paracas, el polvo, la polvareda hubo protestas, pero eso se debió decir antes para evitar estas protestas.

Entonces, me parece que ahí en el EIA se podría incrementar el proceso, los tiempos, más que nada los tiempos, porque no sé si sabes, son bien cortos. Entonces, y ahora son más.

**Ahí también se encuentra lo interesante, porque le dieron el EIA, pero la controversia por el concentrado de los minerales fue durante la MEIA. Las personas decían algo como: Cómo van a hacer una modificatoria, si nosotros estamos a favor del EIA, o no sabíamos del EIA. Hay mucho desconocimiento, y por parte de la empresa no se ha hecho tal vez un buen relacionamiento comunitario.**

Pero a ver, como te decía, a veces nosotros, el Estado, sí socializamos la información, pero con las personas legales, y a veces esa población, y ahí sí te sugiero que tengas mucho cuidado, porque una cosa es que me digan: Yo soy el presidente del Frente de Defensa de Paracas, pero dónde está tu documento que acredita que tú eres presidente. No... Pero la población me ha denominado, ya ok, ¿hay un acta que en asamblea decidieron que tú vas a ser? No... No la tengo, entonces trae 30 personas que a ti te lo trae. Entonces ahí, nosotros el Estado, no podemos conversar con alguien que no es legítimo o no tiene representatividad. Entonces, por eso es que en el proceso del MEIA, EIA, en todos los procesos de reuniones se les pide a los actores su formalización. Y yo cuando hablo con ellos siempre les aconsejo que se formalicen, porque si vas a tener que firmar un acta, van a decir, yo me presento formal, y usted. Entonces es ahí que en el proceso no se les invita, son parte porque, a quiénes se les invita, al consejero, al gobierno regional, a la municipalidad, al juez de paz, al

representante de la subprefectura, que son funcionarios institucionalizados por el cargo y no la persona, y ya, la sociedad civil. En los empresarios de turismo hubo una señora que se autodenominó la representante, luego apareció otro señor que dijo, “no, yo soy el representante”, entre ellos había una pugna de quién representaba. Y al final, ninguno tenía ni representatividad ni legitimidad. Entonces, justo esto, ese vacío que ellos puedan tener, Senace convoca, si hay un Frente de Defensa, con sus actas, con sus cargos, con su constitución inscrito en registros públicos, pueden ser parte de la negociación en esta etapa. Es más, están obligados a participar, pero en Paracas no había.

Por ejemplo, yo puedo conversar contigo, porque eres una ciudadana, por ejemplo, has venido y te estamos atendiendo porque eres una ciudadana y te estamos dando información porque lo has pedido de manera formal. El Estado es así, rígido, pero es que también es por cumplir, porque imagínate que atienden a ese presidente de defensa de Paracas y viene alguien y dice: Yo soy el representante, ustedes han hablado con alguien que no representa. Entonces, para evitar controversia, inclusive las mesas de diálogo, de negociaciones, todavía no tiene una mesa de desarrollo Paracas. Debería, por la envergadura del proyecto. Podría haber ese desarrollo para que justo lo que tú dijiste, la empresa privada y el Estado al ver que hay una economía importante, que recibe ya sea canon, regalías, etc; o el fondo social, no se desvirtúe ese dinero, sino que sirva para mejorar la calidad de vida, los servicios básicos de la población y justamente de acá a unos años no exista la protesta porque no hay un centro de salud, una educación adecuada, etc. Entonces, debería haber una mesa. Pero todo lo que yo te digo no le puedo decir al dirigente porque soy el Estado. Ellos se supone que deberían tener asesores externos o su propia demanda conversarlo con su alcalde y tener un solo discurso. Pero a veces el dirigente y el alcalde no se llevan y el discurso no va por ese lado. El alcalde quiere, en este caso, el fondo social para construir un complejo deportivo y no priorizan que necesitan una posta médica, o contratar médicos. Por ejemplo, en las protestas políticas se pidió un respaldo policial porque estaban amenazando, en realidad no pasó nada. Pero por ejemplo deberían fortalecer su comisaría, la seguridad ciudadana, pero justamente por eso es un tema económico muy importante, pero eso ya depende de la municipalidad.

**Esta Oficina se formó desde el 2017, según me dijo el director, ¿usted ha trabajado desde ese momento acá?**

Sí.

**¿Entonces usted conoce el antes y después?**

Sí claro.

**¿Y cómo se manejaban los temas de conflictividad social antes de la existencia de esta dirección?**

Justamente antes se manejaba de similar forma, porque no existía la dirección de programación, sino que era el área de relaciones comunitarias. Antes dependía del despacho del viceministro, pero al ver que los casos de conflictividad no eran atendidos de manera oportuna, ya sea por intereses de los

actores, ya sea por una demanda genuina, etc.; y como la policía comenzaba a reestablecer el orden público y había muchos heridos, incremento de gasto, logístico de la Policía Nacional, y un riesgo que ha incrementado por la cantidad de gastos, entonces, Mininter evaluó que era necesario establecer una oficina en la misma línea que el Ejecutivo estaba yendo de la mano lo que antes era la ODS. Entonces, el Mininter vio que dentro de la etapa de la modernización de cómo se manejan los conflictos sociales, nosotros vamos de la mano, de manera transversal con PCM, porque qué tiene el Mininter, qué tiene PCM, que vemos todos los casos de conflictividad social, de todo tipo. No es como MTC que solamente ve su sector. Entonces, el Mininter siempre está mirando cómo PCM va dando sus políticas públicas en materia de conflictividad social y nosotros vamos de la mano de ellos porque si nosotros no alertamos de manera oportuna, cómo van a tomar las decisiones. Entonces, eso ha ido cambiando, pero el Mininter fue porque la Policía está antes, durante y después del conflicto social. Y la población estaba tomando una mirada represora hacia la PNP, entonces nosotros llegamos para cambiar esa imagen del sector interior.

### **¿Hasta el momento ha podido ver cambios?**

Claro que sí.

### **¿Cuál es su balance general?**

Definitivamente nosotros hacemos evaluaciones periódicas estadísticas del número de víctimas, el número de conflictos y cuántos casos estaban en diálogo. Eso te daba una media de que realmente se estaba preservando el diálogo al ir y desbloquear la vía con el uso de la fuerza. No era un medio que contribuía para resolver el caso, mas bien era un medio para agudizar el caos, y eso se les explica a los sectores. Podemos ir a desbloquear la vía, pero eso va a solucionar tu caso o lo va a agudizar o te va a dar día para atender tu caso. Pero eso ya lo evaluamos que manera estratégica con el sector. Pero a veces el sector dice, no nosotros ya hemos hablado y los dirigentes están intransigentes, no quieren. Ah ya, entonces nosotros hacemos los antecedentes, se le informa de los riesgos, se hace un análisis de la situación proyectada. Pero eso ya es una toma de decisión del sector.

¿Qué pasa si los dirigentes siguen intransigentes y no quieren dialogar? Hay que buscar alternativas de diálogo, que podrían ser el párroco de la Iglesia, la Defensoría del Pueblo, u otro sector vinculado al caso, porque quizás no quieren dialogar con el MTC, pero por ejemplo en el caso de Paracas, como PRODUCE también interviene en el caso por los pescadores artesanales, también fue una fuente de diálogo, y luego se abrieron. Entonces, acompañamos a otros sectores también. Eso se hace, pero ya de manera estratégica, para la intervención del caso, no durante el estadio de la crisis, sino del estado latente. Igual creo a ningún sector le va a gustar que podamos enviar informe diciéndole cuál es la situación de tu caso. Por eso tenemos mucho cuidado de no incluir o inducirnos mucho en el tema técnico, normativo del caso, porque ellos son los especialistas y los que conocen del caso. Nosotros vamos al aspecto del orden público, de los riesgos del caso, enfocamos todo el caso al riesgo del orden público.

**Claro, porque cada ministerio tiene sus oficinas y su información.**

Sí, y no creo que reciban el informe diciendo “ay sí, eso es cierto”, pero de todas maneras compartimos información. Ahora, esta información no es absoluta de nosotros, del MININTER, esta información la conversamos con la Policía Nacional, con la autoridad política de la zona, con el mismo actor que está iniciando la protesta, con la Fiscalía de prevención del delito, y con el sector in situ en la zona, y con PCM a su vez. Una vez que hayamos contrastado todos los actores, recién se hace una evaluación. ¿Por qué? Porque si tú como empresa me dices, no sé cumplir, y yo como actor te digo, no he cumplido, el alcalde dice a medias han cumplido. Entonces, contrastamos toda la información y lo formal es que antes está su acta de cumplimiento, y nosotros solicitamos el acta de cumplimiento de compromiso. Todo debe ser formal. Entonces ahí se fuerza a que los actores conversen.

**¿Si no tienen ningún tipo de acta no se considera como cumplido?**

Claro, en el Estado todo tiene que ser formal. Y en el documento tiene que decir si no hay acta del dirigente que está convocando, se le dice, “el dirigente manifiesta que no hay cumplimiento”. Pero ya es sus palabras del dirigente, nosotros no porque somos el Estado. Primero prima el estado de derecho. Siempre. Porque el dirigente puede decir muchas cosas. Le facilitamos para que ingrese los documentos. Todo en el Estado debe estar documentado, todo lo que no está escrito es como si no existiera. Y eso es lo que pasa a veces en los conflictos y por eso se agudiza, porque a veces la población, por ejemplo, en el caso de Paracas, tienen que no van a ingresar por distrito. Era imposible que se les dé eso, porque imagínate si pasaba, el proyecto podía incurrir en falta. Entonces, hay cosas que sí se pueden y hay cosas que no se pueden.

**Muchas gracias.**

## **Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo**

**¿Cuál es su nombre y cargo?**

Mi nombre es [REDACTED], yo estoy de asesor en esta Adjuntía y cumpla algunas funciones como comisionado, en lo que es conflictos sociales.

**¿Usted cuánto tiempo tiene en el cargo?**

Yo recién desde enero

**¿Pero anteriormente ha desempeñado labores en la Defensoría?**

No. Estuve en la PCM, en la Secretaría de Demarcación, en ese tiempo me encargaron la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, que ve conflictos también, y he enseñado también el curso de conflictos sociales en posgrado en la Universidad del Centro del Perú de Huancayo. Entonces más o menos entiendo, pero si hay cosas específicas, vemos más o menos cómo hacer.

**Genial. Me gustaría empezar por preguntarle, ¿cuáles son las funciones de la Adjuntía?**

Las funciones son concretamente la defensa de los derechos humanos de la sociedad. Sobre todo, defender los derechos de la sociedad que entra en una confrontación. Entonces acá se monitorean los conflictos, se hace un registro mensual de cuántos conflictos aparecen en la sociedad peruana y empiezan a registrarse, y de cuántos conflictos llegaron a la etapa de crisis. No sé si conoces esa curvita de Gauss, entonces cuando llega una crisis y han un enfrentamiento, heridos, etc. Entonces se lo registra y se le hace un seguimiento. Entonces ahí podemos ver (te voy a enseñar en el sistema) conflictos antiguos, los que están en la etapa de latencia, hay conflictos que están en la etapa de observación. Hay conflictos que son resueltos y se les retira también. Entonces tenemos eso. ¿Qué más se hace? El seguimiento de los acuerdos, de las sesiones, de las actas que hay. Entonces se hace un seguimiento para que no continúe el conflicto, para que puedan buscarse soluciones. También vemos la etapa de prevención, o sea si vemos que hay un conflicto, por venirse, entonces se puede prevenir con algunas acciones para que no se configure el conflicto. O si es que ya está en avance o en proceso de escalamiento, entonces pueden desarrollarse acciones de tratamiento o acciones preventivas para que no haya crisis, no haya enfrentamientos, no haya muertos, heridos. Entonces, esa es la parte, diríamos, que en la propia Defensoría es un poco débil, pero que ahora estamos preocupados en que se desarrolle esa acción. Lo que sí está haciendo es el seguimiento de actas y de acuerdos, que nos permita ver si el Estado cumple o no cumple. Y que no vuelva a reactivarse el conflicto. El móvil central, como tú de hecho habrás encontrado en la página web, es la esencia de la Defensoría, que es la defensa de los derechos humanos en la sociedad. En el caso de los conflictos, si hay un herido o un detenido, inmediatamente la Defensoría se constituye al hospital a hacer un registro, ver que se le está dando tratamiento.

Si hay un detenido, inmediatamente se constituye la Defensoría para hacer un registro, sacar los datos y procura darle la asistencia para que no haya abuso. Se cuida que se cumpla con los protocolos y la ley para que no se violen los derechos humanos. Y sobre eso hay bastante. Se cumple un buen papel ahí. En el acompañamiento y seguimiento y monitoreo o fiscalización de la policía, fiscalización del Poder Judicial, del mismo sector salud, que esté atendiendo a las personas que se derivan como detenidos.

### **Y ustedes, ¿qué entienden por conflicto social?**

Bueno, la definición clásica es el enfrentamiento, la disputa, el desacuerdo de dos actores. O sea, cuando están en desacuerdo dos actores se constituye como conflicto. Pero, acá entendemos como conflicto social cuando ya se hace visible en la sociedad, se hace presente, ocupa los medios de comunicación, hay enfrentamiento, persistencia, diferentes acciones. Entonces, ya eso es un conflicto social. Un enfrentamiento en sí, como un acto de protesta, no lo consideramos como conflicto. Puede ser una protesta de un día y no se configura un conflicto. Pero cuando empieza a escalar es un conflicto. A veces prevemos, en observación tenemos varios casos que pueden configurarse en conflictos. En observación tenemos varios, pero ya si eso avanza entraría en la condición de activos.

### **¿Qué es lo que marca que solamente sea un enfrentamiento entre partes y un conflicto?, ¿el hecho de que se mediatice?**

Por decir, una marcha o protesta, un plantón o un reclamo, puede acabarse ahí y no se configura en conflicto. Pero si es persistente y no se soluciona el problema, se convierte en un conflicto en ascenso. ¿Y por qué se le pone social? Porque en la sociedad ya te altera, está en las noticias, confluyen varias personas, en fin.

### **Entonces, digamos que un conflicto social vendría a ser el enfrentamiento pero que persiste a lo largo del tiempo entre varias partes. Ahora, hablando un poco acerca de la parte de la prevención, que entiendo que ustedes también ejercen en sus funciones, ¿cómo la realizan?**

Las acciones defensoriales para prevención se cursan, por ejemplo, documentos y si no hay tiempo, se llama por teléfono para tener contacto con fiscalía, prevención del delito, con la policía, o con la autoridad. Por ejemplo, vamos a suponer que es un problema con el municipio, entonces con el municipio. ¿Por qué? Porque se viene un enfrentamiento inminente. Entonces se comunica, y si es que estas instituciones reaccionan a tiempo, se evita. El tratamiento puede ser sin enfrentamiento. Entonces eso es lo primero que se hace. Cuando es entre comunidades, o cuando es entre el sector privado y la sociedad civil, igual. Entonces la Defensoría los cita, conversa, y circula documentos que quedan como prueba.

### **Ustedes cómo consiguen la información de que hay o habrá un conflicto social**

Tenemos oficinas defensoriales en todos los departamentos. Y allá hay comisionados. Esos comisionados ven los conflictos sociales. Entonces, están atentos de lo que se mueve en la sociedad. La sociedad a veces envía documentos a la defensoría para que asista a una reunión, para que los acompañe en su protesta o reclamo, porque tampoco quieren llegar, por decir, a un enfrentamiento. Entonces es la primera fuente. Otra, a veces no todos te comunican, entonces el comisionado está atento a la radio, a la prensa escrita, al volante, a la asamblea que de repente te enteras de una forma directa. Ya sea una protesta, una asamblea, etc. Entonces empieza a registrar y eso inmediatamente se informa a la entidad correspondiente. Es decir, la Defensoría. Entonces se empieza a tener presencia, acompañamiento, seguimiento y ya si llegan a enfrentarse, desarrollar lo que te he manifestado. Pero a veces no hay enfrentamiento más es el acompañamiento.

**Cuando llegan, por ejemplo, este tipo de comunicaciones, además de derivarlos a la Defensoría, ¿se los deriva a los sectores involucrados y a la PCM?**

Indudablemente, se trabaja en coordinación estrecha con la PCM, la secretaría de gestión social y diálogo, y también se trabaja con la Policía. Ellos están directamente relacionados a los conflictos.

**Yo estuve hablando con los representantes de la oficina encargada de gestionar la conflictividad social en el Mininter y ellos me decían que también tienen unidades y personas desconcentradas, además de la PNP y los distintos mecanismos que descentralizados que poseen. Entonces, a mí me gustaría saber en qué se diferencia la información que recoge la Defensoría de la información que recoge el Mininter, porque finalmente ambos tienen unidades desconcentradas en todos los departamentos.**

Diríamos que podría haber duplicidad ahí, pero cada uno para su entidad. Por decir, los primeros en enterarse con la Policía porque tienen su personal policial que brinda diario su reporte, hacen incluso reportes por hora de cómo va evolucionando, sobre todo cuando ya hay conflictos declarados. O sino dicen algo como “Hay una protesta en tal y tal lugar, 50 personas, están pidiendo tal cosa”, y pum ya lo reportan. Y eso la policía tiene un reporte diario.

**¿Y eso se los mandan a ustedes?**

Nos comparten alguna información si nosotros lo pedimos.

**O sea, no es que se lo deriven directamente, ustedes tienen que pedirlo explícitamente.**

Sí, porque eso es para ellos. Pero ellos son los que mejor tienen aquello. Ellos cuidan el orden público, pues.

**Entonces, entendería que la función de la PNP es evitar que se altere el orden público y el de la defensoría es que se ponga en riesgo los derechos de las personas.**

Sí. Ahora, es bueno que distingas el papel que desarrollaría ahí, y aquí hablamos de dos, Policía y Defensoría, de la Secretaría de la PCM. Ellos, como son Ejecutivo, ellos sí tratan de resolver el problema. Ellos atienden y se preocupan. Entonces, van a apagar el incendio. O sea, si hay una protesta sobre un problema que no atendieron y depende del Ejecutivo que tiene que ver con el sector salud, inmediatamente llaman al Ministerio de Salud, van e instalan una reunión inmediata, que a veces se deriva en una mesa de diálogo. Y entonces ahí hacen el seguimiento y la atención al problema que ha surgido. Y como son Ejecutivo, empiezan a resolver.

Nosotros también asistimos porque queremos ver que el Ejecutivo no los meza mucho, cumpla y lo haga en los estándares de no violar sus derechos humanos, a la participación, a todo. Entonces ahí ya tienes 3 diferenciaciones sobre el tratamiento de cada uno.

**Entonces, ustedes no resuelven.**

No, no resolvemos. Más bien, si podemos sugerir. Al Ejecutivo le sugerimos que solucione, que atienda, se les invoca, se les pide. Está en su autoridad de ellos ver cómo resuelven.

**Entiendo que la PCM interviene cuando ya ha escalado el conflicto. Pero cuando aún no ha llegado a la fase de escalamiento, sino que simplemente es una protesta.**

Si, pero también desarrollan ellos una acción preventiva. Por ejemplo, a veces convocan a un paro, en tal departamento, y rápido se agencian en algún reclamo. A veces, días antes del paro convocan a los actores y les piden que suspendan el paro y que ya lo van a atender sus reclamos. Entonces, a veces la población suspende el paro porque ve que ha llegado el Estado. Y esa labor es de la PCM. Inclusive tienen la disponibilidad de ir en un avión de la FAP, en helicóptero. Yo he acompañado una de esas reuniones. Entonces te quedas sorprendido, y entonces se evitó que se paralice el tráfico, se evitó la protesta. Porque toda la gente que está allá dice, suspendemos el paro.

**¿De qué forma ustedes socializan la información con la PCM, Mininter o los sectores correspondientes?**

Es público. Ahí hay información que la puede manejar cualquier universidad, cualquier ministerio, cualquier investigador. Entonces ahí ofrecemos esa información, ese registro de los conflictos en el Perú. Por mes sacamos un ranquin. A veces hay conflictos que van resolviéndose y los retiramos. Hay otros nuevos que aparecen y a parte tenemos una lupa de que hay algunos que están en observación. Esa labor es la que hacemos nosotros.

**En los casos en los que se tiene que actuar de manera rápida, ¿de qué forma acuden a otras instancias, a otros sectores?, ¿esa socialización de información se da a través de correos, memos, cartas?**

El celular y el WhatsApp ahora. O sea, por ejemplo, al mismo tiempo llega Fiscalía, la Policía, la Defensoría, entonces la población dice “wow, se están preocupando”. Y si se llega a tiempo se puede trabajar, llega también la PCM y si son sectores inmediatamente se compromete a llamar a los responsables de los sectores.

### **¿Cómo se conforma el equipo de trabajo en la Adjuntía?**

Hay un jefe de la Adjuntía que se llama Adjunto y hay comisionados que están acá y nosotros centralizados la información que viene de cada departamento, cada departamento tiene un jefe de oficina defensorial y también tiene sus comisionados que desarrollan, dentro de otras labores, la parte de hacer seguimiento a los conflictos. Entonces, son ellos los que dan información de primera mano sobre los hechos que se van propiciando. Entonces, esa es la estructura.

### **¿Y los comisionados cómo se dividen?, ¿por sectores, por departamentos?**

La división es por temática. Los conflictos socioambientales lo ven algunos comisionados, y en varios departamentos. Pero la división es equitativa.

### **¿De qué manera ustedes realizan la clasificación de los conflictos?**

Hay diferenciaciones por la naturaleza misma de un conflicto. Te voy a mostrar ahí todos los que hay, los más comunes son los socioambientales. Hay también comunales, hay de demarcación territorial, hay conflictos que tienen que ver con el gobierno nacional, hay otros que tienen que ver con el gobierno regional, hay otros que tienen que ver con el gobierno local, y hay otros que son de la sociedad civil.

### **¿Y usted tiene información respecto a qué año se creó esta Adjuntía?**

Tiene ya 20 años. El nombre sí es nuevo creo, pero el tratamiento es desde hace 20 años.

### **¿Cuándo ustedes saben que un conflicto ya se solucionó?**

Cuando se ha resuelto el móvil del problema. Por decir, si es un conflicto laboral, se absolvió el pliego de reclamos se acabó. Ahora, si el pliego de reclamos no se ha absuelto y todavía quedan algunos puntos que todavía amenazan o no se sienten conformes, pues estamos viendo si se extingue, si hay un desescalamiento, si avanza o si nuevamente puede volver. Entonces, es la solución del problema en sí.

**Por ejemplo, en el caso que he estado revisando, ustedes mencionan que el conflicto se resuelve cuando el MTC aprueba el estudio de impacto ambiental, que finalmente era la razón por la cual estaban protestando las personas. Ahí en teoría se termina el conflicto. Pero, años después hay una**

**Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental y se vuelve a activar el conflicto. En esos casos, ¿se reabre el caso o se crea un nuevo caso?**

Se reabre. Pero se reabre como una etapa nueva. Ahora, si son otros temas con la población, es un nuevo conflicto. Pero si es el mismo que pareciera que se ha resuelto, pero que se vuelve a retomar, se reabre.

**¿Cuál es la metodología que se utiliza para realizar los reportes mensuales de conflictividad social?**

La metodología es el registro que hace cada uno de los comisionados en los departamentos, según los indicadores de conflictividad en los medios de comunicación, en sus asambleas, todo lo que socialmente impacte y eso lo registran en una ficha y esa ficha nos envían todos los meses. Y el equipo central empieza a procesar, si no están bien hechas, si hay alguna duda, se pide una mejor información. El reporte se realiza con la información ya bien procesada. Esa es la secuencia que se sigue.

**Además de estos reportes, ¿qué otros productos realiza la Adjuntía?**

Bueno, la parte débil es el tema de prevención. Pero aparte de los registros, está el tema de fortalecimiento de capacidades de tu personal de la sede central y las regiones. El hecho de estar presentes en eventos de investigación o de capacitación o de informes de la sociedad civil y ong's, a veces hay cursos o eventos que convoca la PCM, etc. Entonces, está dentro de las otras funciones o actividades que realizados.

**Entonces, digamos que el principal producto es el reporte**

Si, es un observatorio de los conflictos en todo el país.

**¿A qué se refiere cuando mencionó que existe una debilidad en el tema de la prevención?**

En que esa parte aun nos falta tener claro que protocolo se puede recomendar para los comisionados para prevenir. No existe, por ejemplo, una sistematización del protocolo y sería el protocolo según el tipo de conflicto. No sería igual un conflicto socioambiental con uno comunal, o laboral. Y esa parte es la que nos falta trabajar, creo que a esa etapa se podría entrar ahora que se tiene un buen observatorio, un buen manejo de información, pero esa parte es la que podría contribuir a que se logre la defensa de los derechos humanos. Por decir, que tu puedas bajar un conflicto para que no llegue a crisis. Si solamente observamos, observamos nomás y registramos. Pero si desarrollamos alguna acción que permita bajar el aire de la llanta, o sea, que permita bajar la tensión, y tener aspectos precisos para que eso baje y no llegue a un enfrentamiento en donde puedan haber heridos o muertos, o sea, esa partecita, tenemos el material y todo para lograrlo. Pero que la gente lo hace intuitivamente en los departamentos, o acá mismo, dada la capacidad, la pasión o la dedicación de los funcionarios o los trabajadores, se hace, pero todavía no hay una sistematización ni un protocolo.

Ahora, esa parte no nos gustaría trabajarla solo acá, sino también con PCM y con la Policía, ¿por qué? Porque qué hace la policía mirando e informando, o qué hacemos nosotros registrando y acompañando. Y si la PCM debe resolver, pero llega tarde, o sea, si le avisamos antes puede bajarse. Y si se desarrolla alguna acción con el actor que puede desarrollar una crisis entonces podemos evitar llegar a una crisis. Esa es la parte que queremos ver si nos queda por trabajar. Inclusive otros países, ¿cómo manejan esa parte? Podemos aprender de otros países, podemos aprender de la reacción instintiva o que lo manejan bien en algún departamento. Entonces, nos va a salir una información rica.

**Sí, justo yo estuve la semana pasada conversando con el encargado del Mininter y me decía que este año implementaron un Comité de Prevención de Conflictividad Social, y claro, él me comentaba que estaba compuesto por personal desconcentrado, más teniente gobernador, prefecto, subprefecto y las autoridades de la zona con capacidad de mediación. Entonces, yo quisiera saber si en el algún momento se crean protocolos, como usted lo mencionó, para prevenir la conflictividad social, ¿de qué manera se podría hacer?, considerando que la Defensoría no tiene un ámbito de acción muy grande.**

Cuando tengamos, hay que validarlo y compartirlo con las otras divisiones, porque el objetivo debe ser que no haya heridos y muertos. La gente tiene derecho a reclamar y exigir sus derechos, pero que no se llegue a eso. A veces se llega por la desatención del Estado, no le haces caso, le engañas, le meces, no le dices la verdad, o lo desvías, lo sacas a otro lado, o sea es si el problema es esta hoja, le dices, “no mira, también te vamos a dar esto, esto”, entonces lo estás desviando. Y cuando después retornan a su tema original, entonces esa partecita falta, no solo a nosotros, sino a todas las instituciones.

**Claro, porque yo entiendo que haya un conflicto social no solo se deriva del descontento de un momento en específico, sino también es algo transversal: Descontento con la educación, con la salud, con los derechos.**

Es inherente al ser humano.

**¿Cómo funciona su sistema de alerta temprana?**

Cuando identificamos una posible crisis o un conflicto que va a llegar enfrentamiento inmediatamente se da el registro y se comunica a las instituciones que tienen que ver con el problema.

**¿Qué pasa cuando la alerta temprana es emitida por otra entidad?, ¿a ustedes también les mandan la información?**

Por supuesto. Cuando es así, inmediatamente estamos ahí. Igual, cuando nosotros captamos primero una alerta temprana se le comunica a Fiscalía, a la subprefectura, a la policía, y lo que sí es otra parte que tú debes haber notado es que a veces las entidades públicas en etapa preventiva no quieren acceder ante la sociedad civil, o sea al actor civil. Más fácil es que accedas a las instituciones, ¿y el actor?, no te acercas.

**Sí, a mí me han comentado que solo pueden participar en mesas de diálogo o prevención las federaciones, los comités que estén debidamente registrados. Entonces, no es que un civil pueda participar si es que no tiene la representatividad y legitimidad de la zona. ¿Ustedes, como Defensoría, se acercan a los dirigentes, a pesar de que no estén registrados?**

Mira, Defensoría es la entidad más cercana al actor social. Como organización social o como líderes de la sociedad. Inclusive ya existe dentro de la sociedad aquello de que, si van a realizar un conflicto o una protesta escalonada, lo primero que hacen es comunicarse con la Defensoría. Dicen, “Defensoría, ven, defiéndeme, voy a hacer esto”. Entonces, Defensoría está en mejor relación con la sociedad civil que la Policía y la PCM. O sea, es lo más cercano, pero a pesar de eso, de parte de la institución para que te acerques a la entidad, esa partecita en provincias es más practicable porque los lugares son pequeños, se conocen y el comisionado también está interesado en como va a avanzar.

**Estuve hablando con algunos especialistas que me decían que el Frente de Defensa de Paracas no estaban registrados y que no era un medio adecuado para conocer las demandas reales de la población. Eran personas que estaban ahí solamente para beneficio político y personal, entonces cómo ustedes hacen esa diferenciación, de con quién hablar y con quién hablar.**

Mira, es bien subjetivo eso. Y lo correcto es atender al actor que está presente, no nos importa cuál sea su motivación. El hecho de que tú digas que tiene otro móvil político es subjetivo, lo importante es que identifiques un problema y al actor. Y el actor del color político que sea es el que está haciendo problemas y es el que te va a generar el conflicto social. Entonces, el trato debe ser muy directo con ellos. Pedirle que te muestre su documento de identidad como federación o frente de defensa... Hay una gran cantidad de frentes de defensa que no están registrados en registro público. Las juntas de comunidades de las comunidades campesinas sí están registradas, pero las organizaciones sociales no todas tienen, una que otra tendrá. Entonces, no es un requisito tener un registro de inscripción, y decir que no se le va a atender porque no es legítimo. O sea, la legitimidad es porque está moviendo gente. Son legítimos en lo social. ¿Tienen su directiva? Tienen su directiva. Ellos son legítimos en un cuaderno, tienen sus actas, o pueden tener en hojas sueltas. Porque, cómo vamos a fiscalizar eso, lo que nosotros vemos es que ellos van a ocasionar problemas, van a desarrollar un conflicto, entonces, nos interesa eso. Ahí por el lado legal de quién representa a quién, también encontramos en la sociedad que están divididos, que tienen dos juntas directivas. Pero a la hora de la hora que tienen un enfrentamiento se juntan.

**En los documentos que he revisado de los diversos sectores que tienen que ver con mi caso, no he visto ninguna sola invitación a la Defensoría en las reuniones.**

Hay lugares en que de repente no te consideran o de repente la labor de los comisionados se centra en algún departamento o alguna zona, en Lima misma

se nos puede escapar, y no estamos presentes. Pero, cuando hay otros que nos convocan a nosotros primero. Depende de la zona y el caso. Ahora, cuando son casos acá en Lima, que es la ciudad más grande del país, ya en los medios vemos que hay conflicto, inmediatamente estamos allí.

**Como le comenté, mi estudio de desarrolla durante una modificatoria de estudio de impacto ambiental, o sea está enmarcado en un proceso reglamentado de participación ciudadana (talleres, audiencias, otros mecanismos de participación). En este contexto es en el que se realizan protestas y se mediatiza el conflicto. Entonces, yo quería saber si es que usted recuerda algún conflicto social que también se haya desarrollado en el marco de un estudio de impacto ambiental y cuáles consideraría que son las causas principales que llevan a las personas a protestar.**

Yo estuve en el conflicto de Conga, con el Estudio de Impacto Ambiental, entonces, ahí hay un problema de la política de estado. O sea, el Estado no tiene un política clara y rigurosa sobre los EIA'S. Y en los EIA'S encuentras errores, no necesariamente técnicos, de especialistas en la materia, sino encuentras errores garrafales, porque la empresa a veces te hace un EIA por cumplir, porque sabe que el estado le va a pasar. Ahí el estado no tiene claro su papel. Puede ser problema de funcionarios, puede ser problema normativo, puede ser problema de una política clara de Estado, o lo otro es que existe una confabulación del Estado y las instituciones del Estado en favorecer a la empresa. Yo te cuento del caso que conozco, no sé si los otros se habrán dado lo mismo, pero me hace sospechar que podría se parecido en otros. En el caso de Conga Cajamarca, elaboraron un EIA donde querían justificar la desaparición de unas lagunas y para ello en el informe de EIA registraban mentiras de la calidad de agua de las lagunas. O sea, te querían demostrar que las lagunas tienen agua contaminada y contaminada porque son aguas ferrosas y porque son aguas que reciben filtración de los excrementos de todos los animales que pastorean por ahí. Entonces la sociedad civil les demostró que ese informe estaba mal sembrando truchas. Si las truchas morían, de repente el informe tenía razón, pero las truchas no morían, es más, había truchas ahí. Entonces, o sea, entre empresa y estado no hay una política clara respecto a lo que son los estudios de impacto ambiental. ¿Qué otra cosa garrafal se presentó ahí? Que el responsable que ocupaba un cargo en la minera, que tenía cargo de elaborar el estudio de impacto ambiental, claro, se supone que, con un equipo de profesionales, etcétera. Todo lo que te pide el estado son formulismos que en la realidad no era cierta la rigurosidad que te presentan los esquemas, normas, etcétera. Porque la persona que firmó el estudio de impacto ambiental y presentaron al gobierno, al MINEM, esa misma persona ya estaba recibiendo el mismo documento que había presentado. O sea, entró al MINEM y se convirtió en funcionario y justamente en la dirección de asuntos medioambientales que tenía que evaluar los EIAS. Entonces cuando Cajamarca se enteró de eso, la protesta era mayor porque había elaborado el estudio y luego lo iba a aprobar. No pudo firmarlo porque era evidente, entonces hizo que firme la aprobación del EIA su asesora. Y el asesor no es órgano de línea. No podía el asesor firmar, nadie, no hubo una sanción administrativa. Apareció el EIA firmado con la firma de la asesora y no del jefe. Porque si firmó el jefe, todo el mundo se hubiera dado cuenta de que hicieron puerta giratoria. Entonces, yo tengo mis dudas ahí.

**Para finalizar la entrevista, me gustaría que me hable de lo que considera usted es el desempeño actual de esta Adjuntía. ¿En qué ha mejorado estos años?, ¿qué ha podido ver? Y en qué se puede mejorar a futuro.**

El observatorio es lo mejor que existe en todas las instituciones públicas del país. La atención a la sociedad con sus comisionados también, la cercanía a la población, que la Defensoría pueda decir que realmente está defendiendo al pueblo con la Adjuntía de Conflictos, sí se está dando eso. Y con todo ese aprendizaje, esa práctica, ese expertise, entrar a la etapa preventiva sería un punto importantísimo. Porque en coordinación con PCM, Policía y las prefecturas se podrían adoptar medidas que ayuden a que se evite que los conflictos en curso no lleguen a crisis. Lograr que se aplaque una crisis y no haya heridos ni muertos es otro logro. ¿Y cómo medirlo? Lo puedes medir estadísticamente. O sea, tienes tu línea de base y de acá a dos o tres años de práctica de lo que tú crees que así debe ser, y mides con los años anteriores cuál era el desempeño y cuáles eran los resultados. Claro, la culpa no la tiene solo Defensoría de que haya muertos, hay una responsabilidad compartida, pero si lo logras y coordinas con otras instituciones públicas, el logro sería fenomenal. Creo que eso es lo que se tendría que realizar. Hay un buen piso, hay un buen observatorio, justo se ha celebrado los 20 años del registro de conflictos, entonces eso es lo que faltaría. Hay un tercer elemento a parte de lo preventivo, que, si tienes éxito en lo preventivo, necesariamente te va a llevar a que se sugieras al Estado a mejorar sus políticas en donde hay más conflictos sociales. O sea, porque no se trata de ser bomberos, que aparezca y vamos con nuestro extinguidor, sino políticas de estado. Por ejemplo, los conflictos socioambientales con la minería son alto, se mueven entre el 60-65%. En algunos momentos se llega hasta el 70 o más. Hay temporadas en que baja, pero sigue siendo el predominante, entonces por qué el Estado no fija políticas para que en ese sector no haya conflictos. Si lo preventivo lo trabaja bien y se acompaña en la resolución de esos conflictos, o no resolución, porque son permanentes y cotidianos porque no hay resolución, porque las políticas del estado no te solucionan el problema. Entonces probablemente las políticas de estado te ayudan a promover esos conflictos. La PCM puede ir con su extinguidor o a resolver, pero a veces no se puede resolver porque la política de estado no te permite resolver, entonces ahí sí entraríamos en una etapa en la que se sugiera que cambien las políticas de estado para que baje la conflictividad. Y eso es el punto culminante y hay que llegar ahí trabajando las tareas que quedan de prevención, investigación y tratamiento. O sea, involucrarte más, decir, momentito Estado, momentito Ejecutivo, acá tú eres el que ocasiona esto, y esta política, te sugiero que la cambies. Salvo que te guste obtener un poco de rentabilidad minera como presupuesto general de la república, pero a costa de que haya conflictos permanentes, y por qué no obtienes lo mismo sin conflicto, cámbiame la política.

**¿Qué política tendría que ser exactamente?**

Ese es el tema. Ese punto es el más complicado, pero llegar a eso en un proceso evolutivo sería genial. Porque no podemos inventar tampoco. Cuando tú abordan un conflicto no es que vas a dar paracetamol, o a mirar nomás, sino que tienes que investigar. En el fondo es un modelo de gobierno, un modelo económico, cómo construyes la rentabilidad para las arcas del estado.

