

## REFLEXIONES EN TORNO A LOS CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES: PLOMO EN EL CALLAO

\*María Isabel Espinoza Paredes, Rossemary Yurivilca Delgado,  
Edward Armas Alvaro, Guillermo Palacios Dodero

### 1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos socio-ambientales, por su peculiar naturaleza, tienen diferentes maneras de manifestarse. Son conflictos precisamente desde el momento en que se hacen públicos, desde el momento en que una determinada población de alguna manera hace saber de su desconcierto, insatisfacción, desacuerdo o temor con respecto al uso o destino de los recursos naturales que consideran suyos.

Pero resulta evidente que el Estado en su conjunto, que es el primer llamado por ley para intervenir y solucionar los conflictos, y que además está directamente involucrado en el problema, sólo se ocupará seriamente de aquellos que impliquen acciones de violencia, que pongan en peligro la propiedad pública o privada, perjudiquen el funcionamiento de los servicios o el uso de las vías públicas, y que además tengan una connotación mediática.

Sin embargo, no porque un conflicto se encuentre en estado de estancamiento deja de ser menos conflicto o no requiera de una pronta solución. No porque un conflicto no ponga en peligro

la vida de las personas o la integridad de sus propiedades significará que deba ser dejado de lado.

Y eso es lo que precisamente sucede con el conflicto generado por la contaminación con plomo en la Provincia Constitucional del Callao. Un conflicto que lleva muchos años estancado amerita una actitud más decidida por parte del Estado en todos sus niveles. Se prefiere utilizar recursos públicos sólo en atender las consecuencias del conflicto (salud, educación, seguridad), pero sin atacar el centro mismo del conflicto que permitiría precisamente evitar las consecuencias producidas hasta ahora.

El presente artículo trata de explicar las razones por las cuales no se ha observado por parte del Estado una intervención decidida y permanentemente en busca de una solución. Dicho de otra forma, lo que se busca entender cuál ha sido la forma de percibir y gestionar el conflicto desde el Estado en sus distintos niveles.

### 2. EL CONTEXTO DEL CONFLICTO

Desde su fundación y hasta el día de hoy, el Puerto del Callao ha sido

Alumnos de la VII  
Diplomatura de  
Especialización en  
Análisis, Gestión  
y Resolución  
de Conflictos  
Socioambientales

muy importante para el desarrollo económico del Perú. Desde entonces, el desarrollo del Callao ha avanzado de la mano de su puerto. Aquí conviven 941, 268 habitantes -con una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 2.2%, y se desarrollan diversas actividades económicas, entre ellas la importación y exportación de productos, la pesca industrial, la fabricación de manufacturas, y otras actividades secundarias, como el transporte y almacenamiento de concentrados de minerales<sup>1</sup>.

Esta última actividad actualmente se encuentra regulada por las normas y procedimientos previstos por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y por todas las disposiciones vigentes en materia ambiental y de seguridad e higiene minera.

No obstante, esto no siempre fue así. Hasta finales de los años 90, no existía un marco regulatorio que establezca medidas claras de protección ambiental en el sector minero. Esto permitió que se desarrollen actividades de transporte y almacenamiento de concentrados de mineral, entre ellos el plomo, sin evaluar y prevenir los impactos en el medio ambiente y la salud de las personas.

Estas actividades, que hasta el año 2001 fueron realizadas por la empresa estatal CENTROMIN PERÚ y actualmente están a cargo de empresas privadas, han dejado pasivos ambientales en el distrito del Callao e impactos negativos

en la salud de sus habitantes que hasta hoy no son apropiadamente atendidos.

Esta problemática ha generado demandas por parte de la población, preocupación por las autoridades y atención de algunos medios de comunicación locales. Sin embargo, si bien se ha originado iniciativas como la del Grupo Técnico Regional de Plomo (GTRPb) que reúne a diversos actores, los intentos por controlar este problema no se han realizado bajo un enfoque integral.

Hasta antes del año 2000, el transporte de los minerales se realizó sin considerar medidas de seguridad ambiental. Es así que los camiones que llevaban plomo se convirtieron en un blanco fácil para los acopiadores ilegales instalados en los asentamientos humanos cercanos al puerto. El robo sistemático de plomo ha permitido -y sigue permitiendo, que la población se vea expuesta a esta sustancia tóxica que se esparce en el aire y suelo contaminándolos; y a la vez, posibilitó el desarrollo de un mercado ilegal de robo y venta de plomo. Esto es identificado por la población y por las autoridades como la principal causa de la contaminación.

### 3. ANÁLISIS

Ya se ha dicho que el Estado es parte central en el desarrollo de este conflicto y para su solución. La baja participación del Estado se puede explicar por distintas razones, entre las cuales se ha

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda

identificado a las siguientes como las más importantes:

- a) *No hay una adecuada distribución de responsabilidades al interior del estado.-*

Al observar el problema de la contaminación por plomo en el Callao y como continúa afectando a una gran parte de la población, principalmente a la población infantil, las primeras preguntas que se presentan son ¿quién debe asumir este problema? ¿cómo se debe solucionar? ¿quién debe fiscalizarlo? Más allá de remitirse a los orígenes del problema, esto está referido a identificar al actor o al grupo de actores que debe liderar, ejecutar y fiscalizar la solución del problema. Dicho de otra forma, se debe plantear si es que existen políticas y normas legales avocadas a resolver este tipo de problemas, o si es que, habiendo dichas políticas y normas, hay un problema de gestión o falta de interés por parte del Estado en gestionarlas.

Así, una primera aproximación al tema nos lleva a verificar si tales políticas y normas han sido dictadas en todos o alguno de los tres niveles del Estado. Esto resulta importante porque de existir estas políticas y normas (como que efectivamente existen), y de haberse establecido claramente responsabilidades en su ejecución, el obstáculo estaría centrado en un tema de gestión pública. Sin ser exhaustivos en el análisis de las normas legales pasaremos a revisar las disposiciones dictadas sobre este aspecto.

A nivel del Gobierno Central son varios los sectores involucrados en el tema. En primer lugar tenemos al recientemente creado Ministerio del Ambiente (MINAM), que si bien no estuvo presente ni en los orígenes del problema de la contaminación ni durante su desarrollo<sup>2</sup>, actualmente es un actor al que le corresponde participar en el diseño de la solución de este problema y fiscalizar su ejecución. Su ley de creación (Decreto Legislativo No. 1013) establece como su objetivo la promoción y el aseguramiento del uso sostenible y racional de los recursos naturales<sup>3</sup>, y en particular, la prevención de la degradación del ambiente y la reversión de los procesos negativos que lo afectan<sup>4</sup>. De otro lado, sus facultades también comprenden la ejecución de acciones técnico-normativas en materia de regulación ambiental para el establecimiento de políticas, normatividad específica, fiscalización, control y potestad sancionadora por el incumplimiento de normas ambientales<sup>5</sup>. Asimismo, sus acciones también comprenden la implementación políticas conducentes para disminuir o eliminar los problemas de contaminación ambiental y, sobretodo, a fiscalizar que estas políticas y normas sean efectivamente aplicadas y cumplidas. Inclusive se señala la posibilidad de coordinar tales acciones con los gobiernos regionales y locales.

Otros de los actores llamados a participar en la solución de este problema, es evidentemente, el Ministerio de Salud (MINSA). Anteriormente, a través de la Dirección

<sup>2</sup> Antes del 2008, las funciones relacionadas a este tema correspondían al Ministerio de Salud

<sup>3</sup> Ver Artículo 3.1

<sup>4</sup> Ver Artículo 3.2, literal b)

<sup>5</sup> Ver Artículo 4.2

General de Salud Ambiental (DIGESA)<sup>6</sup>, esta autoridad participó en la búsqueda de una solución a esta problemática a partir de estudios de salud orientados a dar un diagnóstico e identificar acciones futuras de intervención. Si bien se ha realizado recientemente un proceso de transferencia de las funciones y facultades relacionadas a la salud ambiental que éste antes ejercía al MINAM, el MINSA no ha perdido atribuciones que soporten una desvinculación con el tema. Actualmente, según lo establecido en el ley orgánica (Ley No. 27657), el MINSA tiene como objetivos específicos el fomento y promoción de la cultura de salud para el desarrollo físico, mental y social de la población, el entorno saludable para toda la población, la protección y recuperación de la salud y de la rehabilitación de las capacidades de las personas en condiciones de equidad y accesibilidad, entre otros.<sup>7</sup>

Finalmente, siguiendo bajo el marco del nivel del Gobierno Central, se debe observar a las disposiciones y competencias del Ministerio de Educación (MINEDU), en la medida en que la contaminación con plomo afecta de forma más grave a los niños y adolescentes que habitan cerca de los almacenes y que acuden diariamente a los colegios de educación inicial y primaria cuya infraestructura (techos y suelos) está contaminada con plomo. Es el MINEDU la autoridad que debería velar porque la educación sea impartida en locales y establecimientos adecuados que no atenten contra la integridad y salud de los estudiantes.

El otro nivel del Estado es el de los gobiernos regionales. De acuerdo a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley No. 27867), estos organismos tienen facultades relacionadas a la salud ambiental y salud pública, a la gestión sostenibles de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental, y a la promoción, gestión y regulación de actividades económicas relacionadas al medio ambiente. Si bien estas facultades, por disposición de propia de la ley, las ejerce bajo el título de competencias compartidas, ello no implica que deba desatenderlas sino, más bien, ejercerlas coordinadamente con los entidades de los otros sectores del Estado (llámese Gobierno Central y Gobiernos Locales).

La Ley No. 27867 también establece una competencia exclusiva para la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado que, para este caso, resulta importante mencionar dado que la región Callao aprobó mediante Acuerdo del Consejo Regional No. 062 de fecha 28 de diciembre del 2010, dicho Plan para los años 2011-2021. Este Plan hace una breve referencia a la contaminación por plomo que sufre la Provincia Constitucional e indica, sin mayor contenido ni precisiones, que dentro de la gestión ambiental se desarrollará un programa de monitoreo y vigilancia ambiental y la prevención y mitigación de la contaminación con plomo.

El tercer nivel del Estado es el correspondiente a los Gobiernos Locales. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley

<sup>6</sup> La funciones que desempeñaba esta dirección fueron transferidas a los gobiernos regionales  
<sup>7</sup> Ver Artículo 5, numerales 4), 5) y 6).

No. 27972) contiene disposiciones al respecto. Así, se establece como rol de las municipalidades provinciales (como la del Callao) el emitir las normas técnicas generales en materia de conservación del ambiente<sup>8</sup>. Las funciones y competencias, exclusivas o compartidas, para la protección y conservación del ambiente implica, entre otras cosas, la formulación, aprobación, ejecución y monitoreo de planes y políticas locales en materia ambiental en concordancia con las políticas regionales, sectoriales y nacionales.

Como se ha señalado, las competencias y facultades en temas ambientales se encuentran presentes en las normas legales que regulan el accionar de los tres niveles del Estado, incluyendo el mandato para una necesaria coordinación entre dichos niveles con la finalidad de hacer más efectivo el ejercicio de tales competencias y facultades. Sin embargo, se puede observar que la distribución de responsabilidades no es adecuada; pareciera que las mismas competencias se atribuyen a organismos de diferentes niveles del Estado sin explicar a detalle cómo serán ejercidas de manera coordinada. Las normas legales existen y deben cumplirse, pero facilitar esto y evitar la duplicación de funciones deben plasmarse primero políticas generales, reglamentos y acciones específicas.

A pesar de esta existencia de áreas grises en la definición de competencias y procedimientos, se puede afirmar que si hay un obstáculo para desarrollar una estrategia integral que de solución al problema, esta se encuentra en

la gestión pública que en la falta de políticas públicas. Es cierto que la falta de delimitación legal del alcance de las competencias de las entidades del Estado en materia del problema representa una traba para la gestión, no obstante, esto no puede ser justificar la falta de iniciativa para involucrarse en la mitigación de la contaminación por plomo en el Callao.

- b) No se mide el costo social que para el estado genera este conflicto.-

El Perú es el cuarto productor mundial de plomo y primer productor a nivel latinoamericano; sin embargo, es uno de los países más contaminados por este mineral. En el 2010, según las estadísticas de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, la exportación de plomo alcanzó la suma de US\$ 1 579 millones de dólares, un 42% más que el año anterior, alcanzando en los últimos 10 años una tasa de crecimiento promedio anual de aproximadamente 20%. Estas cifras son vistas con gran entusiasmo por el crecimiento económico que implican; sin embargo no se considera los efectos en el ámbito social y ambiental que el mercado de plomo está dejando, como es la intoxicación por plomo en varias zonas del Perú como La Oroya, Cerro de Pasco, y El Callao -caso planteado por este estudio.

El plomo es considerado un metal tóxico para los humanos, con secuelas nocivas ante una exposición continua. El envenenamiento por plomo afecta diferentes sistemas del organismo humano como los sistemas

<sup>8</sup> Ver Artículo 73, literal d)

nervioso, renal, óseo, cardiovascular, gastrointestinal y endocrino. Desafortunadamente, la población más vulnerable y afectada por la intoxicación por plomo son los niños, ya que su metabolismo permite una mayor absorción de este mineral causándoles problemas en su crecimiento y desarrollo de la función cerebral lo que origina déficit de atención, trastornos de aprendizaje y conducta, retardo del desarrollo psicomotor y disminución del coeficiente intelectual.

Este mineral es transportado en ferrocarril o en camión, principalmente, desde la Sierra Central hasta el puerto de El Callao, donde se ubica gran parte de los depósitos de almacenamiento de concentrados de mineral. Tal como se ha señalado, el problema de la contaminación por plomo no se originan tan solo en las condiciones en las que se da el almacenamiento de este mineral, sino también en el transporte del mismo. Es así que adultos y niños se ven expuestos al plomo.

De acuerdo a los estudios realizados por la DIGESA, los niños de los asentamientos humanos Puerto Nuevo, Barrio Frigorífico, Ramón Castilla, San Juan Bosco, Ciudadela Chalaca, entre otros, exceden los límites permisibles de plomo en su sangre. Se registró que estos niños en edad escolar, tienen en índices de contaminación que varían entre 50 mg/dl y 60 mg/dl de plomo en la sangre, mientras que el valor máximo corresponde a un máximo de 10 mg/dl según la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el 2010, este misma

entidad registró que los niños que acuden a los colegios Guadalupe y María Reiche (ubicados cerca al puerto y al área de almacenamiento de minerales) presentan una media de plomo en sangre de 40.7mg/dl, lo cual contrasta dramáticamente con la situación de los niños de otras escuelas (alejadas al puerto) fue 7.5 mg/dl. Se observó que el vivir o estudiar cerca a los depósitos de plomo aumenta en casi 18 veces el riesgo de tener valores elevados de plomo en sangre.

De manera general, se puede señalar que las consecuencias del transporte de plomo sin medidas de seguridad adecuadas no son consideradas por las empresas mineras en las evaluaciones de sus proyectos ni otras externalidades negativas que sus sistemas de producción originan, por lo que subestiman los costos sociales y sobreestiman los beneficios al productor. Al mismo tiempo, las instituciones estatales no son conscientes de los costos económicos que causan los daños en la salud humana, o viéndolo por el otro lado, los beneficios económicos que se generarían (costos evitados) al aplicar medidas que contribuyan a reducir la contaminación por plomo en El Callao. Algunos de estos gastos futuros – y que se deberían evitar – son en educación especial (niños con un coeficiente intelectual debajo del promedio), costos médicos y en los salarios (por una mayor probabilidad de tener efectos adversos a la salud).

El estudio de Carlos Soncco<sup>9</sup> demuestra que el beneficio económico – costo

<sup>9</sup> El principal supuesto es que los beneficios de establecer medidas que busquen proteger la salud de la población están en función del valor actual del ingreso esperado a lo largo de la vida útil de cada individuo.

evitado – derivado de la reducción por cada punto del coeficiente intelectual (IQ) por contaminación de plomo en la sangre varía entre US\$543 y US\$795. Los beneficios totales oscilan entre US\$14 000 y US\$20 527 millones de dólares.

c) *No existe una presión por parte de la sociedad civil.-*

Un tercer elemento que contribuye a que el problema de la contaminación por plomo en el Callao no sea abordado como un tema de la agenda pública, corresponde al bajo nivel organizativo de la población directamente afectada. Como ya se ha señalado, a través de distintos estudios realizados se ha comprobado que la contaminación por plomo en la zona genera impactos negativos en el desarrollo fisiológico de la población. Sin embargo, frente a este escenario no se ha observado un reclamo articulado ni una presión constante por parte de la sociedad civil directamente afectada.

Como señala José De Echave<sup>10</sup>, hay dos aspectos claves que nos pueden ayudar a entender la naturaleza y la dinámica social en el conflicto. Por un lado, la percepción que los actores sociales involucrados tienen sobre el conflicto (las percepciones y valoraciones sobre lo que significa un “riesgo” que compromete su integridad física, identidad e interés); y, por otro, su grado de articulación o su capacidad de movilizar recursos (humanos y económicos). En este caso, ninguno de estos dos ingredientes se

han presentado en una dosis suficiente como para empujar algún tipo de acción colectiva constante.

Si bien distintas entidades, entre ellas el GTRPb y otras entidades, como la ONG Vida, han realizado esfuerzos por mantener informada a la población afectada, para la mayor parte la exposición al plomo no representa un riesgo para su salud o en todo caso es percibida como algo tolerable pues los efectos no son visibles al corto plazo. Si la contaminación por plomo no se percibe como una amenaza directa para sus intereses, entonces las posibilidades de definir conjuntamente el problema, analizar sus causas y consecuencias, y convertirlo en un elemento de movilización social, disminuyen. Tal como señala Sidney Tarrow, un elemento importante para la acción colectiva es la creación de “marcos culturales” o elementos que creen una justificación para la movilización de las personas; estos elementos actúan como dispositivos de acentuación que subrayan la gravedad y la injusticia de una situación social y redefinen lo que antes era considerado desafortunado pero tolerable como injusto o inmoral<sup>11</sup>. La contaminación por plomo todavía no ha recibido la atención que merece, es todavía considerada desafortunada pero tolerable. Si la población afectada y el resto de la comunidad del Callao tienen dificultades para señalar el problema y la magnitud del mismo, difícilmente se superará la escena local y se llegará a la agenda pública de los que toman las decisiones. ¿Cómo poder

<sup>10</sup> José de Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka. *Minería y conflicto social*. Lima, CBC, CIPCA, CIES, IEP 2009.

<sup>11</sup> Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press, 1994.

establecer prioridades o líneas de acción si la población involucrada no tiene una fotografía completa del riesgo al que está expuesto?

Toda acción colectiva requiere una organización que establezca procesos eficientes para conseguir los objetivos planteados y que vinculen a los líderes con la base del movimiento. En el caso estudiado, se observa un bajo nivel organizativo y fragmentación de la población afectada. Este problema se agudiza por la baja representatividad y el carácter personalista de los líderes locales; se priorizan las demandas de ciertos grupos sobre el bienestar colectivo. Esto se observa claramente cuando la población frena los intentos de movilización que se están gestando frente a las donaciones que brindan las empresas que almacenan concentrados de mineral en la zona o frente a la visita de alguna autoridad de alto cargo como por ejemplo, el Alcalde, el Defensor del Pueblo o algún congresista. Las intervenciones temporales obstruyen los mecanismos de coordinación y las iniciativas de acción colectiva que se están gestando y, con ello, la posibilidad de consolidar una organización social que identifique objetivos y metas a largo plazo.

Por otra parte, se debe señalar que en el caso de la contaminación por plomo en el Callao, al no haber una percepción clara de intereses o identidades comprometidas, ni cierto grado de articulación social, las posibilidades de encontrar iniciativas por superar los costos de la acción colectiva y de hacer incidencia pública e influir en la toma de decisiones son muy escasas. La débil articulación social y la falta de elemento

movilizador claro (no se percibe claramente cuáles son los intereses en riesgo) hace que los individuos no se sientan lo suficientemente estimulados o incentivados por esta causa como para involucrarse activamente en ella (la posibilidad de retribuir su cooperación es muy baja).

Por último, cabe señalar que no se observan oportunidades en el entorno político que ofrezcan incentivos para que la gente participe de acciones colectivas. Si los individuos observan que no hay condiciones que favorezcan escenarios de éxito, no se involucrarán en una acción colectiva si saben de antemano que perderán dadas determinadas situaciones. Si el Estado, en sus distintos niveles, muestra un débil desempeño como ente regulador y fiscalizador, y no establece políticas claras sobre el cuidado del medio ambiente y la salud, los actores no podrán establecer una agenda común con estrategias de intervención exitosas y el conflicto permanecerá en un estado de estancamiento.

Ante este escenario complejo resulta preponderante el rol del Estado, representado por las diversas instituciones como velador del orden público, como el ente director de políticas públicas y promotor del desarrollo social y ambiental sostenible en procesos democráticos que fortalezcan la ciudadanía. Una posibilidad real se concreta en asumir una decisión política, generar y fortalecer marcos para visibilizar en su real dimensión al conflicto, nombrarlo y conocerlo como paso previo de cualquier diseño de intervención.



d) No hay beneficios políticos para solucionar este conflicto.-

Hay un cuarto aspecto que se debe analizar para entender el estado de estancamiento en la que se encuentra el conflicto de la contaminación por plomo en el Callao, este es el de la voluntad política de las autoridades para atender este problema.

Si bien los conflictos socio-ambientales generalmente obtienen mucha atención de parte de los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector privado (en especial de las empresas extractivas del sector minero e hidrocarburos) la contaminación por plomo en el Callao no ha recibido mucha atención más allá del nivel local. Esto se debe a distintos aspectos, entre ellos la naturaleza del conflicto pues sus efectos no son visibles al corto plazo, el involucramiento del Estado en él y la visión respecto a cómo abordar estos temas.

Como ya se ha dicho, la contaminación por plomo puede afectar la salud de las personas a través de las distintas etapas de su vida, puede causar anemia, desnutrición crónica, problemas neurológicos, afectar las capacidades intelectuales y propiciar el desarrollo de la agresividad, entre otras consecuencias, pero no es causa directa o inmediata para la muerte de una persona. Este hecho puede ayudar a entender por qué el problema es identificado como algo desafortunado pero tolerable para la mayoría de la población, y también para algunas de las autoridades. La naturaleza de este problema contribuye a que no sea considerada como un tema prioritario para el gobierno local, regional y central. Este hecho, sumado

a la responsabilidad que tiene el Estado en el problema (CENTROMIN administró inicialmente los almacenes sin ningún marco regulatorio ambiental), debilitan la voluntad política para atender este problema directamente. El Estado tiene una actitud reaccionaria frente a este problema, mientras el conflicto no entre en etapa de crisis no es atendido. Tal como señaló una ex representante del GTRPb "El conflicto social es visto por el Estado en medida de explosión social, la crisis, cuando se bloqueen carreteras... mientras no haya eso lo mantienen igual, esperan que la población llegue al límite de la desesperación". Abordar un conflicto en una etapa de crisis implica una mayor inversión de recursos humanos y económicos para el Estado. Un enfoque más amplio del conflicto por parte del Estado contribuiría a establecer mecanismos descentralizados de intervención para atender el problema en sus distintas dimensiones, tales como la zonificación urbana, la salud, la educación y la generación de oportunidades económicas, y prevenir el desarrollo de potenciales conflictos.

Esta falta de visión del conflicto como un proceso no solo se produce en el Estado sino también por en la población. Algunos de los grupos o líderes locales que se movilizan en torno a este tema presentan demandas que están orientadas al corto plazo en lugar de exigir una salida definitiva al problema. Este tipo de demandas, generalmente donaciones o trabajos temporales, son parte de un contexto de pobreza donde la supervivencia es la principal preocupación de los habitantes de la zona afectada. El asistencialismo se instala bajo condiciones favorables y limita la percepción de la magnitud del problema.

La posible solución del conflicto requiere una voluntad política que articule a todos los actores en un proceso de definición, articulación y abordaje, supone decisión política e inversión económica y social. El Estado debería asumir un rol protagónico al tratarse de un conflicto ambiental con consecuencias directas en la salud pública; sin embargo, en un contexto sin beneficios políticos, donde los incentivos de atender directamente el conflicto son bajos, el Estado se mantiene como un actor pasivo que reacciona eventualmente solo cuando la población plantea demandas concretas. El statu quo es la tendencia, la indecisión política, la no vigilancia, el estancamiento.

De acuerdo con las más recientes teorías del conflicto, los conflictos mineros no pueden ser resueltos sino tan sólo transformados. Los conflictos socio-ambientales se desprenden de incompatibilidades entre sistemas de producción y modos de uso de los recursos, diferentes concepciones de desarrollo, diferentes necesidades y aspiraciones, entre otros aspectos; no permiten una "resolución" del conflicto en la que todos los actores se vean beneficiados. Por tanto, se debe "transformar" los conflictos, es decir, trasladarlos a otros escenarios políticos y sociales, con la finalidad de modificar las condiciones que los generan o que permitan gestionarlos para aplacarlos de manera durable.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Bajo la luz del análisis realizado, se plantean las siguientes conclusiones y recomendaciones.

- La legislación nacional ha establecido funciones y competencias para las diferentes entidades de los tres niveles del Estado que las obliga a intervenir activamente en la solución de este conflicto ambiental. Sin embargo, la estructura legislativa ha originado una inadecuada distribución de responsabilidades que se refleja en una incapacidad para plantear soluciones al respecto.
- La existencia de este conflicto, aún en su estado de estancamiento, origina un alto costo económico para el Estado, que se agrava considerando además el costo social que implica el mantener a una gran población, especialmente niños, en estado de contaminación. Las atenciones médicas, la falta de empleo, los conflictos sociales, la deficiente educación, la inseguridad, entre otros aspectos, significan altos costos para el Estado que bien ameritarían intervenir con decisión a efectos de evitarse estos costos.
- La sociedad civil, afectada directamente, aparentemente no ha tomado conciencia de la real situación en la que viven, no consideran prioritario ocuparse de este problema. Las razones que llevan a la población a considerar la contaminación por plomo como algo desafortunado pero tolerable merece un estudio preciso y profundo. Se debe aclarar que para fines de este artículo solo se ha observado las acciones desarticuladas de demandas, sin llegar a registrar acciones colectivas más complejas como movilizaciones sociales.

- El Estado no tiene planteado una clara decisión política para enfrentar e intervenir en esta problemática. Al momento, la contaminación por plomo, no se ha manifestado a través de conflictos sociales en etapa de crisis y su solución no le significará mayores beneficios políticos.
- Se debiera impulsar y reforzar el Trabajo del Grupo Técnico Regional del Plomo ya que se ha constituido (a pesar de sus limitaciones) en el único foro multisectorial con presencia estatal que trabaja el tema. Este impulso debería significar ir más allá de elaborar diagnósticos y proponer recomendaciones, sino que se orientaría a la ejecución de acciones concretas, lo cual requerirá la participación de diversos actores del sector privado, pública y social, y la emisión de ciertas normas legales que faciliten esta acción coordinada.