



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



INSTITUCIONALIDAD
para el
DIÁLOGO
Y LA PREVENCIÓN DE
CONFLICTOS

El caso peruano



INSTITUCIONALIDAD
para el
DIÁLOGO
Y LA PREVENCIÓN DE
CONFLICTOS

El caso peruano

INSTITUCIONALIDAD PARA EL DIÁLOGO Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS. EL CASO PERUANO.

Publicación para América Latina y el Caribe

Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dirección Regional para América Latina y El Caribe.

Jessica Faieta – Subsecretaria General de las Naciones Unidas / Directora Regional para América Latina y el Caribe - PNUD.

Susan Mc Dade – Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe - PNUD.

Rebeca Arias – Directora del Centro Regional para América Latina y el Caribe - PNUD.

Pablo Ruíz – Líder Regional del Área de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz.

Autor: Gastón Aín Bilbao – Asesor Regional en Prevención de Conflictos y Diálogo.

Fotografías

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

Diseño

Romy Kanashiro

Impresión

GMC Digital SAC

Av. Grau N° 598 Dpto. 401

Miraflores - Lima, Perú

Edición

Samara Pellecer, Asistente de Investigación en Prevención de Conflictos y Diálogo

Área de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz

Centro Regional para América Latina y El Caribe del PNUD

Susan Bernuy, UNV Especialista en Comunicaciones

Proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Perú

Copyright © PNUD [2014]

Todos los derechos reservados.

Elaborado en Perú

Este documento ha sido elaborado por el Área de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente las opiniones o puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de los estados miembros de las Naciones Unidas.

EQUIPO PNUD PERÚ

María Luisa Silva

Coordinadora Residente Naciones Unidas a.i. y Representante Residente del PNUD a.i. en el Perú.

Didier Trebucq

Representante Residente Adjunto del PNUD en el Perú.

Leonor Suárez

Oficial de Gobernabilidad Democrática del PNUD en el Perú.

EQUIPO DEL PROYECTO “ALIANZAS PARA EL DIÁLOGO: PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN EL USO DE RECURSOS NATURALES”

Luis Francisco Thais Santa Cruz

Coordinador Nacional del Proyecto.

Alison Hospina Papuico

Analista en Interculturalidad y Género.

Carmen Fernández de Castro

Especialista en Desarrollo Territorial.

Doris Huando Villacrés

Especialista en Metodologías Educativas.

Felipe Bedoya Sánchez

Especialista en Gobiernos Locales.

Miriam Venegas Contreras

Especialista en Monitoreo y Evaluación.

Susan Bernuy Arenas

UNV Especialista en Comunicaciones.

Percy Castillo Palomino

Asociado del Proyecto.

Jenny Figueroa Castro

Asistente Administrativa.

Maira Chagua Taipe

Pasante de Investigación.

ÍNDICE

Prólogo	9
Agradecimientos	11
I. Introducción	13
II. La fisonomía del conflicto en América Latina	15
III. La conflictividad socio-ambiental en el uso de recursos naturales	18
IV. Las particularidades del caso peruano	20
V. Conflictividad e institucionalización del diálogo y la prevención de conflictos	27
a) El pasado reciente	27
b) El Presente	34
Notas para practicantes	51
Bibliografía	57
Informes y Normativas	59

PRÓLOGO

El proyecto "Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales" que desde el año 2012 implementan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá y la Presidencia del Consejo de Ministros, surgió en un contexto de cambios para el país, en el que el tratamiento de la conflictividad, vinculada especialmente al uso de recursos naturales, fue y es crucial. Esta importante iniciativa estuvo dirigida a contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y al desarrollo sostenible, colaborando con las entidades del Estado encargadas de realizar tareas de prevención y gestión de conflictos sociales en el uso de recursos naturales, implementando políticas públicas en prevención y gestión de conflictos y promoviendo el diálogo para resolver controversias de manera pacífica y constructiva.

A lo largo de su implementación, el proyecto reveló una variedad y riqueza de instrumentos utilizados para monitorear y prevenir la conflictividad, intervenir cuando es necesario, diseñar, implementar, observar y facilitar procesos de diálogo, informar a las comunidades y al público en general, construir visiones compartidas, garantizar el monitoreo o evaluaciones conjuntas sobre temas controversiales, construir diagnósticos de manera participativa y, en definitiva, canalizar y dar respuesta a las demandas de los actores sociales que se manifiestan en un conflicto.

Aunque las respuestas no sean en todos los casos enteramente sostenibles ni satisfagan en su totalidad las expectativas de los actores involucrados en las controversias o conflictos, estas permiten evitar episodios de violencia abierta y abren instancias de diálogo, concertación y búsqueda conjunta de soluciones.



Foto: ONDPS - PCIT

EL CASO PERUANO

Nuestra intención ha sido documentar y divulgar en este material el proceso de “institucionalización” del diálogo y la prevención de conflictos que se ha venido operando en el Estado peruano y que constituye, sin duda, una hoja de ruta y un ejemplo para países que pretendan reforzar dicha institucionalidad.

Para el PNUD fue además una oportunidad para poner a prueba las competencias, conocimientos y creatividad de su personal en la siempre delicada tarea de contribuir a prevenir conflictos y aportar a la gobernabilidad democrática.

A nivel regional, el PNUD tiene como uno de sus objetivos principales apoyar, sistematizar y evaluar experiencias de diálogo en diversos niveles, identificando y divulgando lecciones aprendidas que fortalezcan el campo de estudio y práctica del diálogo democrático. En este sentido, estimamos de enorme valor la presentación y divulgación de la experiencia peruana.

Esperamos que este material represente un aporte de calidad para practicantes del diálogo, funcionarios de gobiernos nacionales, regionales, municipales, miembros de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, académicos y todos aquellos comprometidos con la resolución pacífica de las controversias y los conflictos.

Jessica Faieta

Directora Regional

Bureau Regional para América Latina y el Caribe - PNUD

AGRADECIMIENTOS



Se agradece especialmente la colaboración y los valiosos aportes de Vladimiro Huaroc, ex Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros; Rolando Luque, Defensor Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad; Alicia Abanto, Defensora Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas; Carlos Chamochumbi, ex Coordinador de la Alta Dirección- Equipo de Prevención y Gestión de Controversias por el Agua de la Autoridad Nacional del Agua; así como a Walter Ollarce y Eduardo Perochena, de mismo equipo; Mónica Rojas, Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental; Jorge Luis Maguiña Villón, Asesor de la Alta Dirección Ministerio de Agricultura y Riego; Ronald Ibarra, consultor y especialista en prevención de conflictos; Jose Luis López Follegatti, Coordinador del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible; Javier Caravedo, Director Ejecutivo de ProDiálogo; Fernando del Castillo, Jefe de la Oficina General de Gestión Social Ministerio de Energía y Minas; Jose Luis Carbajal, consultor y ex Director de la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Mina; Carlos Chirinos, ex Jefe de la Oficina Asesoramiento Asuntos Socioambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Heydi Araujo Sifuentes del mismo equipo; Gary Rojas, Coordinador de Sistematización de Información e Investigación de Conflictos Socioambientales en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y Victor Aragón del mismo equipo; Ricardo Morel, Vicepresidente de Relaciones Corporativas de Antamina; Omar Varillas, Care Peru; Eduardo Ballón, Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales del Perú; Julia Cuadros, Directora Ejecutiva de Cooperación; Ángela Acevedo, Directora de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura; Rebeca Arias, ex Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Perú; y, el Equipo del Proyecto: “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”.

Diálogo exitoso promovido por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) entre los alcaldes de Cotabambas, Grau, Chalhuanhuacho y Progreso con presidentes comunales de Huanacopampa y Prarani (Apurímac).

INTRODUCCIÓN



Este documento para practicantes ha sido producido como parte del proyecto “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”, implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú (PNUD). La finalidad principal de esta importante iniciativa — financiada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá e implementada conjuntamente con la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS – PCM) y en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización ambiental (OEFA), el Ministerio de Cultura (MC) y la Defensoría del Pueblo — es contribuir a la estabilidad y al reforzamiento de la gobernabilidad mediante la disminución de los niveles de conflictividad vinculados al uso de recursos naturales, así como, promover el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y destrezas para analizar, monitorear, prevenir, y gestionar conflictos desde el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y la sociedad civil.

El presente material pretende documentar y divulgar el proceso de “institucionalización” del diálogo y la prevención de conflictos que se ha venido operando en el Estado peruano. Si bien el Estado es el conjunto de entidades administrativas conformado por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto a aquellas entidades de tipo autónomo, los gobiernos regionales y los municipales; por razones de espacio y a efectos de tener mayor profundidad en el análisis, el estudio se concentrará en la evolución de la institucionalidad existente en la órbita del poder ejecutivo a partir del año 2000. A partir de ese año se visibiliza de forma clara una serie de conflictos relacionados a la explotación de recursos naturales. Paralelamente, fue elaborado un estudio similar pero estrictamente enfocado en los gobiernos regionales por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el PNUD¹.

A diferencia de herramientas y técnicas como el debate, la negociación, la deliberación o la mediación que persiguen acuerdos concretos entre personas que re-

¹ Institucionalidad en materia de Diálogo, Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en Gobiernos Regionales: Sistematización de las experiencias de Arequipa, Piura, Puno y San Martín. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Lima. Agosto 2013.

presentan organizaciones e intereses específicos, los procesos de diálogo buscan además transformar las relaciones conflictivas y desarrollar una “comprensión colectiva” que contribuya a transformar los conflictos en oportunidades.

Para ello, se desarrolló una metodología rigurosa pero flexible, que facilite un intercambio profundo y posibilite la construcción de acuerdos en procesos multi-actor. Este proceso se inscribe en un intento por adelantar potenciales intervenciones en una fase temprana en la línea o historia del conflicto, incorporando al diálogo dentro de las herramientas de resolución alternativa de conflictos.

A través del Proyecto Regional de Diálogo Democrático creado en 2001 por PNUD², se ha venido contribuyendo a la construcción de un marco analítico y conceptual (de principios, metodologías, manuales y buenas prácticas); al diseño y facilitación de numerosas iniciativas y procesos de diálogo desde una visión latinoamericana; y, sobre todo a la documentación y sistematización de experiencias y procesos que pongan en valor esta herramienta. El concepto adoptado por PNUD ha sido el de diálogo democrático³, definido como “un proceso trans-institucional para abordar problemas sociales complejos o retos que no pueden ser abordados adecuadamente -exitosa, sostenible, legítima y pacíficamente - por una sola institución. Es una herramienta trans-institucional para la gobernabilidad democrática que complementa a las instituciones democráticas tales como legislaturas, partidos políticos e instancias gubernamentales”.

La participación de los diversos actores sociales en la gestión de diferencias, controversias y conflictos a través de la construcción de consensos, el intercambio informado y riguroso, y la adopción de soluciones pacíficas, representa un aporte de enorme valor para la gobernabilidad democrática de los países latinoamericanos.

Por ello, el objetivo central del presente trabajo es indagar e identificar elementos sobre el proceso de transformación o evolución que la práctica o “servicio” del diálogo y la prevención de conflictos ha tenido en el marco del Estado peruano; así como, si ha evolucionado desde una situación informal y relativamente inorgánica hacia una situación altamente organizada, que se practica y ejerce de manera estable, cuyo funcionamiento puede predecirse y proyectarse en el tiempo, y para la que se destinan recursos públicos. El trabajo combina la utilización de fuentes primarias a través de la realización de entrevistas en profundidad, así como el análisis de normativa, bibliografía y cobertura periodística.

2 Para más información visitar <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/es>

3 El término adoptado por PNUD ha sido el de diálogo democrático debido a que las experiencias de diálogo en América Latina y el Caribe han estado usualmente enfocadas en fortalecer las capacidades institucionales de los regímenes democráticos.

LA FISONOMÍA DEL CONFLICTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



Se señala con frecuencia que América Latina se ha convertido en una de las regiones más estables del mundo como consecuencia de la reducción del número de conflictos armados en las últimas décadas. Sin embargo, los perfiles de la conflictividad en esta región esconden una realidad particular en la que el paulatino retroceso de los enfrentamientos armados ha sido acompañado por el surgimiento de un conjunto de conflictos sociales que se multiplican en número y complejidad, desafiando la capacidad de respuesta del Estado.

Los conflictos surgidos en América Latina durante buena parte del siglo XX tuvieron dos denominadores comunes: el carácter armado de las confrontaciones y el origen hegemónico e ideológico de las disputas. En este marco los conflictos intra-estatales, como consecuencia de la aparición de guerrillas armadas durante los años sesenta, setenta y ochenta, constituyeron la tipología más extendida en la región y los que, en su confrontación con el Estado, más vidas humanas se cobraron. Aunque Colombia aún debe hacer frente a este tipo de conflicto armado en donde la sociedad civil es la principal damnificada, en las dos últimas décadas los conflictos armados y de carácter hegemónico e ideológico han ido cediendo terreno frente a un nuevo tipo de conflictos sociales, político-institucionales y culturales complejos y multidimensionales.

*Il Foro Internacional
por el Diálogo
y el Desarrollo:
Transformando los
conflictos sociales
en oportunidades de
desarrollo*

Foto: ONDS - FCM



Según el recientemente establecido Observatorio Regional de Conflictividad—emprendimiento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación UNIR, instituciones de prestigio y con amplia experiencia en la investigación y el análisis de la conflictividad social—, los conflictos comparten una plataforma común sobre la que se desarrollan.

Estos rasgos compartidos en mayor o menor medida por todos los países de la región muestran estructuras de poder excesivamente concentradas; dinámicas económicas insuficientemente competitivas en los mercados internacionales; instituciones estatales débiles y poco legítimas; problemas de gestión para controlar la criminalidad; pobreza persistente e inequidad; niveles de participación ciudadana limitados e irregulares; e incompletos mecanismos de reconocimiento institucional y ejercicio de las identidades.



LOS CONFLICTOS SURGIDOS EN AMÉRICA LATINA DURANTE BUENA PARTE DEL SIGLO XX TUVIERON DOS DENOMINADORES COMUNES; EL CARÁCTER ARMADO DE LAS CONFRONTACIONES Y EL ORIGEN HEGEMÓNICO E IDEOLÓGICO DE LAS DISPUTAS.

Para algunos autores, la ingobernabilidad interna que generan los conflictos sociales constituye el principal problema de los estados de la región Sudamericana.⁴

La diversificación de demandas, la multiplicación y fragmentación de actores, y los altos niveles de polarización caracterizan el patrón de conflictividad Latinoamericano.

Las demandas que canalizan los conflictos combinan reclamos por el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y al territorio, protestas por el acceso a servicios básicos, exigencias de mejoras salariales y resistencia a la explotación de recursos naturales. A pesar de la consolidación democrática, la región ha experimentado además, conflictos de poder al interior del aparato estatal y golpes de estado de tipo tradicional como en Honduras junto a nuevas modalidades de crisis institucionales, como ha sido el caso en Paraguay.

La fragmentación y heterogeneidad de los movimientos y organizaciones sociales en América Latina se ha profundizado en la última década, y hoy el mapa de conflictividad muestra conflictos en donde convergen: sindicatos, trabajadores informales, pueblos indígenas, campesinos, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, grupos ecologistas, trabajadores precarizados y organizaciones no gubernamentales que defienden sus visiones e intereses sectoriales.

El tercer y último rasgo del patrón de conflictividad latinoamericano es la polarización creciente. Acorde a Rojas, los niveles de polarización política que existen hoy en la región y que generan “sociedades recalentadas” y “democracias de alta tensión”, son producto de la enorme desilusión que siguió al fracaso de las recetas de estabilización económica aplicadas en los noventa. Las poblaciones latinoamericanas tomaron conciencia que luego de una década de sacrificios en términos de planes de ajuste, despidos masivos, reducción del Estado, privati-

⁴ Doring, M.; Dalponte, B.; Hoffay, M.; (2010). América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción en Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010 CEGRE/CEHSEU/IEEI/CRIS, no 8, pp. 129.

zaciones y altos niveles de desempleo, el subcontinente continuaba siendo el más desigual del planeta medido a través del coeficiente Gini. Esta desilusión monumental, se transformó en frustración, apatía, desencanto y polarización.⁵

Una constante de orden sistémico explica parcialmente y facilita la reproducción de la conflictividad en las últimas dos décadas: los persistentes niveles de desigualdad en la región. En América Latina, la desigualdad horizontal⁶, entendida como el conjunto de desigualdades económicas (empleo, acceso a la tierra), políticas (participación en la toma de decisiones, integración en el sistema político) y sociales (acceso a servicios de salud, educación) como consecuencia de la pertenencia a un grupo cultural, sigue siendo de las más altas del mundo.

Además, desde finales de los ochenta y principios de los noventa, la inseguridad se ha ido vinculando progresivamente a nuevos fenómenos como: el crimen organizado, las pandillas urbanas, el narcotráfico y la delincuencia común, y se ubica hoy entre las principales preocupaciones de los latinoamericanos. La inseguridad y los fenómenos asociados a ella producen niveles de violencia que se asemejan, y en algunos casos superan, a los vividos durante los periodos de guerra civil por los países centroamericanos.



Foto: ONDS - PCM

Unidad de Análisis e Información
de la Oficina Nacional de Diálogo y
Sostenibilidad de la Presidencia del
Consejo de Ministros

5 Rojas, C., (Noviembre, 2008).La polarización irrumpe en escena. Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia.
6 Stewart, Frances (2002), *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Working Paper No. 16, Queen Elizabeth House, University of Oxford, p.p. 7.



LA CONFLICTIVIDAD VINCULADA A LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

La expansión en la demanda de recursos como el oro, la plata, el zinc, el cobre, el petróleo y el gas, sumado a un incremento notable en los precios internacionales de estos materiales han producido un crecimiento considerable de la inversión extranjera directa en el sector extractivo en América Latina. La explotación de recursos naturales no renovables ha sido citada frecuentemente como una de las causales inmediatas de los conflictos violentos, sus fases de escalada y su sostenimiento en el tiempo⁷.

Entre las causas particulares de la conflictividad socio-ambiental producto de actividades extractivas se han reseñado:



a. **PARTICIPACIÓN DÉBIL DE COMUNIDADES AFECTADAS, CAMPESINAS E INDÍGENAS EN LA TOMA DE DECISIONES.** A pesar de los avances normativos en varios de los países de la región en donde el Derecho a la Consulta Previa ha sido normado —vía ley, decreto, reglamento, protocolo o incluso vía la jurisprudencia de tribunales constitucionales—, el involucramiento de las comunidades afectadas, campesinas e indígenas, en las decisiones que habilitan la explotación de recursos naturales en sus territorios sigue siendo: irregular, esporádico, frágil e incompleto. Incluso en los casos en que se implementan procesos de consulta o participación ciudadana, estos carecen de la legitimidad y respaldo necesarios. Las enormes asimetrías existentes entre los actores principales del proceso impiden un dialogo equilibrado y en condiciones de igualdad⁸.



b. **LA DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS.** Por un lado, existe una presunción extendida entre las comunidades y áreas en donde se realizan actividades extractivas de que los beneficios económicos de la empresa no son compartidos con la comunidad, o bien reciben una ínfima parte. De otro lado, las fallas en los procesos de planificación y utilización de los fondos sociales y de compensación, la precarización laboral, el incumplimiento de las obligaciones de publicación de resultados económicos, entre otras razones, contribuyen a reforzar la sensación que la empresa llega a la zona a contaminar, o utilizar en el mejor de los casos, la tierra y el agua sin contraprestación alguna. A diferencia de la explotación de hidrocarburos, los emprendimientos hidroeléctricos— que en general abaratan la energía en las zonas de operación y aledañas—, o la agroindustria— que hace lo propio con los alimentos—, los impactos negativos de la minería tienen más dificultad para ofrecer y presentar beneficios sociales claros como contrapartida.

7 Extractive Industries and Conflict, Guidance Note for Practitioners, European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action. 2012 pp. 8.

8 Idem, P 13

9 Más detalles en <http://eiti.org/>

10 Más detalles en <http://www.icmm.com/languages/espanol>

11 Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales. Principios Generales.

12 Gouley Clotilde " Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac" Centro Bartolomé de las Casas, Consorcio de Investigación Económico y Social. 2005, Cusco. P 84 y 85



c. **LA FALTA DE CAPACIDAD DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN PARA GESTIONAR, MEDIR Y REVISAR IMPACTOS AMBIENTALES.** La institucionalidad para medir los impactos ambientales de las actividades extractivas es relativamente reciente. Incluso en países con enorme tradición minera como Perú, el Ministerio de Ambiente fue creado hace apenas 6 años. Las oficinas que realizan diagnósticos ambientales sobre contaminación, huellas de las obras, análisis y evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, o incluso las que diseñan políticas públicas de protección del medio ambiente están terminando de construir sus herramientas, procedimientos, reglamentos y buenas prácticas.



d. **GLOBALIZACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL.** El activismo internacional, el mayor acceso a la información, y la constitución de plataformas regionales y globales en torno a la cuestión de las industrias extractivas han aumentado la presión sobre gobiernos y empresas para transparentar beneficios económicos, rentas mineras, hidrocarburíferas y energéticas. En consecuencia, se incrementaron los compromisos sociales, laborales, ambientales y legales de la inversión privada en las zonas en donde operan. Entre los efectos positivos de este fenómeno se inscriben las iniciativas voluntarias de transparencia como: el EITI⁹, códigos de ética, protocolos para la mitigación de impactos ambientales, Guías para el involucramiento de comunidades locales en áreas de explotación— como las elaboradas por el Consejo Internacional de Minas y Metales que agrupa a las 20 empresas mineras más grandes del mundo¹⁰—, así como la divulgación de programas de inversión social directa en áreas de operación.



e. **LOS ENORMES DESAFÍOS Y FALTA DE EXPERIENCIA PARA OPERATIVIZAR E IMPLEMENTAR LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS ESTADOS A NIVEL INTERNACIONAL.** Un claro ejemplo es el Convenio 169 de la OIT sobre consulta previa a los pueblos indígenas y tribales que más allá de haber sido ratificado por una gran mayoría de países en América Latina, ha encontrado y continúa encontrando desafíos para su implementación efectiva. Es necesario desarrollar una institucionalidad de la consulta que implica: leyes, reglamentos, guías, buenas prácticas, intérpretes, facilitadores, mapas georreferenciados, censos de población indígena, registros de sus autoridades y posibilidades efectivas de localizarlos cuando hiciera falta, y sobre todo mucha capacitación y fortalecimiento de capacidades para equilibrar las enormes asimetrías existentes entre los actores que participan de dicho proceso.



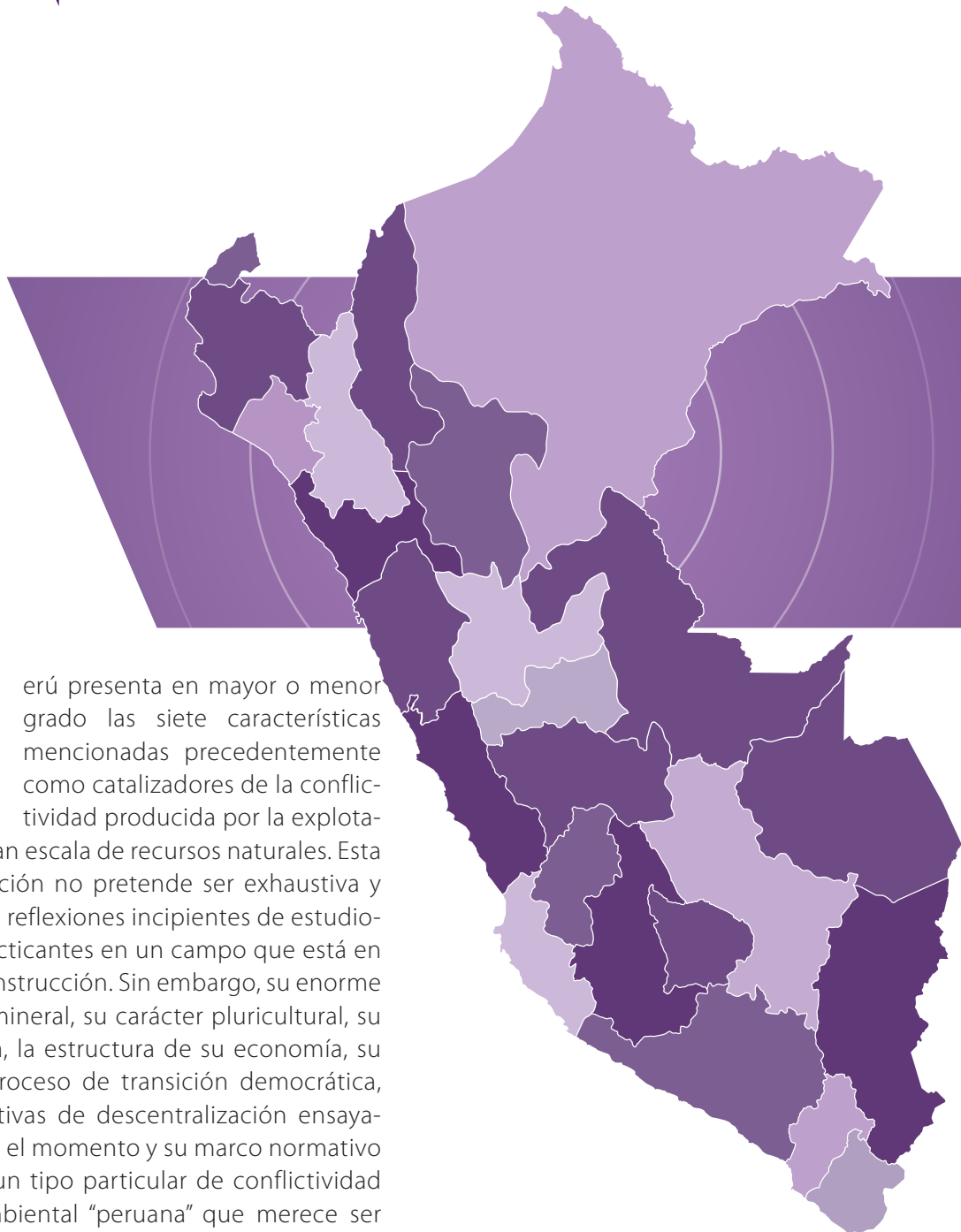
f. **LAS LIMITACIONES DEL SECTOR PRIVADO EN EL EJERCICIO DE SU RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL.** A pesar de que se han registrado numerosos avances en materia de Responsabilidad Social, predomina una interpretación minimalista del concepto en donde la calidad de la vida laboral, el medio ambiente y la ética empresarial tienen menor gravitación que las acciones directas a través de fondos sociales para mejorar la infraestructura de la comunidad, la educación o salud de los habitantes en áreas de influencia directa. En el mismo sentido, la obligación de abstenerse de buscar o aceptar excepciones no contempladas en el marco legal o reglamentario, relacionadas con el ambiente, salud, seguridad e higiene, trabajo, tributación, incentivos financieros u otras¹¹ debe ser observada con mayor rigor en muchos de los países de América Latina.



g. **DESENCUENTRO Y TENSIÓN ENTRE COSMOVISIONES.** La conflictividad vinculada a la explotación de recursos naturales tiene lugar en zonas amazónicas, altoandinas, rurales, reservas indígenas, áreas protegidas y regiones donde habitan pueblos indígenas y tribales. En este tipo de conflictos socio-ambientales los intereses de los actores primarios no solo están determinados por racionalidades económicas, sino culturales. El Estado y las empresas mineras vehiculizan valores y normas comunes de la cultura occidental moderna mientras las comunidades campesinas e indígenas comparten valores distintos emanados de su propia cultura milenaria. Los conflictos evidencian este desencuentro cultural en un contexto en que los actores actúan en función a su “cultura profunda” o a un “inconsciente colectivo”.¹²

4

LAS PARTICULARIDADES DEL CASO PERUANO



Perú presenta en mayor o menor grado las siete características mencionadas precedentemente como catalizadores de la conflictividad producida por la explotación a gran escala de recursos naturales. Esta enumeración no pretende ser exhaustiva y refleja las reflexiones incipientes de estudiosos y practicantes en un campo que está en plena construcción. Sin embargo, su enorme riqueza mineral, su carácter pluricultural, su geografía, la estructura de su economía, su propio proceso de transición democrática, las iniciativas de descentralización ensayadas hasta el momento y su marco normativo definen un tipo particular de conflictividad socio ambiental “peruana” que merece ser

analizado y que ha sido el antecedente para el desarrollo de una institucionalidad para la prevención y gestión de la conflictividad.

A. GRAVITACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LA ECONOMÍA PERUANA Y EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN.

Perú es al día de hoy el tercer productor mundial de Cobre, Plata y Zinc y el quinto de Oro y Plomo.¹³ Es además el primer productor latinoamericano de Estaño, Zinc, Oro y Plomo. La minería, desde la década del noventa, se ha ido consolidando y constituye hoy el principal sector exportador del país. Según cálculos de Macroconsult para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, en los últimos 10 años el valor de las exportaciones mineras metálicas ha crecido nueve veces, llegando a US\$ 27,361 millones en 2011, lo cual representó el 59% del total de exportaciones.¹⁴



SEGÚN EL PROPIO MINISTRO DE MINAS, EL SECTOR MINERO APORTARÁ EL 30% DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS HASTA EL 2016. EL SECTOR EXTRACTIVO ES UNO DE LOS PRINCIPALES CONTRIBUYENTES AL TESORO PÚBLICO.

Hasta agosto del 2014, el Ministerio de Energía y Minas tiene una cartera estimada de proyectos Mineros que asciende a US\$ 61,279 millones, compuesta por 52 proyectos principales, —e incluye obras de ampliación, proyectos en etapa de exploración avanzada así como proyectos con estudio ambiental aprobado o en proceso de evaluación.¹⁵ En un contexto internacional en que aumenta la competencia por los recursos naturales hacen su aparición empresas chinas e Indias que disputan la plaza y el mercado a las empresas occidentales. Perú es un claro ejemplo de esta dinámica ya que China encabeza el ranking de países inversores con 13,839 millones de dólares, un 23% de la totalidad de la cartera,

13 U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2013

14 Citado en Extracción de Recursos Naturales, Desarrollo Económico e Inclusión Social, Cynthia A. Sanborn Juan Luis Dammert B. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 16 de febrero de 2013 ,Perú p 6

15 Cartera Estimada de Proyectos Mineros, Ministerio de Energía y Minas del Perú, 2013. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2014/cepm0514.pdf>



seguido por Canadá y Estados Unidos.¹⁶ China es al mismo tiempo el segundo destino más importante de las exportaciones mineras peruanas con el 21% del total, detrás de Suiza y antes que Canadá.

La minería peruana ha crecido a una tasa promedio de 7.1% anual en la última década. La tasa de crecimiento sectorial más alta del período. Según el propio Ministro de Minas, el sector minero aportará el 30% del crecimiento económico del país hasta el 2016. El sector extractivo es uno de los principales contribuyentes al tesoro público. La minería aportó en 2011 el 15% del total de tributos recaudados y se calcula que durante el 2012 y 2013 ese porcentaje aumentaría entre uno y dos puntos porcentuales.

El crecimiento notable del sector y el volumen de dicha cartera minera representaron una expansión geográfica y física de la actividad que conllevó un mayor uso de tierras y agua para sostener los niveles de actividad.

B. RÉGIMEN DEMOCRÁTICO, EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES Y DESCENTRALIZACIÓN

A partir de los años 80 y al menos hasta el año 2000, la manera de gestionar la conflictividad social estuvo fuertemente permeada por el patrón de represión característico de la totalidad de las dictaduras en América Latina. La violencia estatal se utilizó en la mayoría de los casos para neutralizar la protesta social.¹⁷ A

¹⁶ Idem p. 3.

¹⁷ Entrevista funcionario de la Autoridad Nacional del Agua, 20 enero 2014. No se precisará la autoría de algunas de las declaraciones realizadas por los entrevistados con la finalidad de salvaguardar la confidencialidad que conlleva el ejercicio de sus cargos acorde a las respectivas instituciones para las que cumplan o cumplen funciones. Se proporcionará un listado de la totalidad de entrevistados como anexo al presente trabajo.



A PARTIR DEL
AÑO 2000
 SE REGISTRA UN CRECIMIENTO DE
 LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL CUYO
 CASO MÁS PARADIGMÁTICO FUE
EL CONFLICTO DE BAGUA EN
Julio del 2009
 QUE TERMINÓ CON LA MUERTE DE
33 PERSONAS

partir del año 2000 se registra un crecimiento de la conflictividad social cuyo caso más paradigmático fue el conflicto de Bagua en julio del 2009 que terminó con la muerte de 33 personas.¹⁸

El contexto peruano actual, en línea con los perfiles de la conflictividad latinoamericana descritos precedentemente, muestra una multiplicación de actores y una diversidad de demandas. El triángulo de actores clave: Estado-empresas-sindicatos mineros— típico de décadas pasadas—, no es representativo a todos los actores sociales (frentes de defensa ambiental, las organizaciones indígenas, los alcaldes, los presidentes regionales, los movimientos campesinos y de mujeres, las organizaciones ambientalistas, las rondas campesinas y la Iglesia católica). Estos últimos exigen: una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación minera, una gestión transparente, la necesidad de que exista un mecanismo de consulta previa y un control riguroso de los impactos ambientales que tal explotación produce.¹⁹

Por otro lado, la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y alcaldes es particularmente sensible a partir del proceso de descentralización iniciado en 2003; si bien algunas regiones reciben cuantiosos ingresos por concepto de regalías y canon minero, estas autoridades no tienen poder de decisión sobre las actividades extractivas en sus territorios, aumentando la tensión entre el Gobierno Nacional, autoridades regionales/locales y los ciudadanos en los casos en que existe oposición a determinadas iniciativas.

18 Defensoría de la República del Perú. Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD. Actuaciones Humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con Ocasión de los Hechos ocurridos el 5 de Junio del 2009 en las provincias de Utcubamba y Bagua.

19 Extracción de Recursos Naturales, Desarrollo Económico e Inclusión Social, Cynthia A. Sanborn Juan Luis Dammert B. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 16 de febrero de 2013 ,Perú p 7

En el mismo sentido, la capacidad de implementar proyectos de infraestructura o simplemente gastar el dinero transferido por la nación ha representado un enorme reto. En el 2011 los gobiernos regionales lograron ejecutar menos del 60% del total de canon recibido, y en algunos casos como Puno incluso menos²⁰.

C. PREPONDERANCIA DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros registró, en noviembre de 2014, 43 conflictos en etapa de tratamiento, 63% de estos vinculados a industrias extractivas, principalmente a la minería. La distribución regional de los conflictos mantiene una tendencia similar a meses anteriores con Cajamarca, Loreto y Ancash con una cantidad mayor de casos registrados. En la misma fecha, la Defensoría del Pueblo, que posee su propia metodología para registrar conflictos, contabilizó un total de 205 conflictos sociales, 162 activos y 43 en estado de latencia. De este total, 132 constituyen conflictos socio ambientales— es decir, relacionados al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Dentro de la categoría de conflictos socio ambientales, la minería está vinculada a un 57% del total de conflictos. Arequipa, Cajamarca, Junin y Loreto son las regiones que más conflictos experimentan²¹.

20 Extracción de Recursos Naturales, Desarrollo Económico e Inclusión Social, Cynthia A. Sanborn Juan Luis Dammert B. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 16 de febrero de 2013, Perú p

21 Boletín "Territorio, reflexiones desde la gestión Pública, la conflictividad y el desarrollo" en Willaqñiki Nro. 24. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Noviembre 2014.



Foto: CNDS – PCM

D. PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y CONSULTA PREVIA

Para la totalidad de los expertos consultados existe consenso en señalar que las áreas de exploración y explotación de recursos naturales en el Perú son al mismo tiempo zonas con alta concentración de pobreza, profundas brechas sociales, ausencia histórica del aparato estatal, tejido social fracturado y presencia de pueblos indígenas, campesinos o alto andinos con fuertes lazos con sus respectivos ecosistemas. Si bien la conflictividad social en zonas rurales, selváticas o alto andinas siempre ha existido, la irrupción de las actividades extractivas en estas áreas marginadas históricamente, en muchos casos fuertemente golpeadas a lo largo del conflicto armado, visibiliza a sus pobladores, fuerza el debate sobre los compromisos internacionales firmados por el Estado— como el derecho a la consulta previa a pueblos indígenas— y aumenta la tensión entre ambas cosmovisiones.



El aumento de la información disponible y, por ende, los beneficios que se podrían lograr con la explotación de los recursos naturales; así como los riesgos que esta actividad acarrea, junto a nuevos liderazgos surgidos a partir de la salida del gobierno del presidente Alberto Fujimori, generan una mayor presión para demandar mecanismos de participación en las decisiones, transparencia y consulta previa para las iniciativas que pudieran afectar las formas de vida y el territorio en donde habitan los pueblos originarios.

Perú es el segundo país latinoamericano miembro de la Iniciativa Voluntaria para la Transparencia en Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en Inglés) y ha sido reconocido como país cumplidor en 2012. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas es una alianza estratégica que reúne a nivel global a gobiernos, empresas extractivas de minería, petróleo y gas, grupos de la sociedad

civil y organizaciones internacionales para aplicar criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas mineras, petroleras y gasíferas a los gobiernos y en los ingresos que los gobiernos reciben de estas empresas²².

Las empresas además deben cumplir una serie de requisitos de divulgación y reporte de sus actividades. Sin embargo, diversos sectores de sociedad civil reclaman mayor información sobre los procesos de otorgamiento de concesiones así como sobre la elaboración y divulgación de los estudios de impacto.



PERÚ ES EL SEGUNDO PAÍS LATINOAMERICANO MIEMBRO DE LA INICIATIVA VOLUNTARIA DE TRANSPARENCIA EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) Y HA SIDO RECONOCIDO COMO PAÍS CUMPLIDOR EN 2012.

Algo similar ocurre con los mecanismos de participación ciudadana vigentes que operan centralmente para la elaboración y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), pero una vez que ya ha sido otorgada la concesión. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) desarrolla una actividad importante que incluye talleres participativos, audiencias, esquemas de monitoreo conjunto y vigilancia ambiental participativa. Sin embargo, es necesario analizar la efectividad de estas medidas teniendo en cuenta la asimetría enorme entre las partes, sobre todo en materia de control de la información y capacidad de decidir sobre las iniciativas de manera previa.

Perú es además el único país latinoamericano que ha sancionado una Ley de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios en el año 2010, luego de los trágicos acontecimientos de Bagua²³. La ley fue promulgada en 2011 por el presidente Ollanta Humala y su reglamento se elaboró a lo largo del 2012. Tres organizaciones sociales importantes se retiraron del diálogo en torno a la elaboración del reglamento, entre otras razones, porque entendían que la consulta debía ser vinculante. La implementación efectiva de la consulta requiere: una institucionalidad que debe construirse; un censo de poblaciones indígenas que implicara una definición sobre quienes entran dentro de esa categoría y quienes no; una base de datos georreferenciada sobre las poblaciones en el país; intérpretes y facilitadores; registro de autoridades de los pueblos; y, suficiente capacidad de acompañamiento permanente por parte de la unidad promotora de la medida junto a la entidad encargada de asesorar y articular la política estatal de implementación de la consulta por medio del Viceministerio de Interculturalidad.

En resumen, los conflictos socio ambientales, desnudan los cuestionamientos existentes a los mecanismos vigentes para la toma de decisiones en los procesos de aprobación de los proyectos de inversión minera, petróleo, gas e hidro-energéticos. En muchos casos la población no acepta los procedimientos existentes de participación ciudadana para aprobar los EIA y responde aglutinándose en torno a las autoridades municipales y convocando consultas ciudadanas de tipo plebiscitario. Las protestas demandan participación, pero en algunos casos cuestionan la potestad de decidir sobre las licencias de exploración y explotación.²⁴

22 <http://eiti.org/Peru> y <http://eiti.org/new-events/peru-president-says-eiti-needed-to-heal-the-wounds>

23 http://es.wikipedia.org/wiki/Masacre_de_Bagua

24 Caballero Martín Víctor, Conflictividad Social y Gobernabilidad en el Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – La Paz - Bolivia: PNUD 2012. P 19.

CONFLICTIVIDAD E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS



A. EL PASADO RECIENTE

La mayoría de las personas consultadas para este trabajo coinciden en identificar tres períodos diferenciados en el patrón de la conflictividad social peruana a partir de la recuperación democrática de 1980.

En primer lugar, la *década 1980-1990* caracterizada por los intentos de recomposición de la institucionalidad del Estado en un contexto de guerra contrainsurgente que termina durando más de 15 años y costando alrededor de 70mil vidas. Esta década se caracteriza por el fracaso económico, la hiperinflación y el descontento generalizado. La lógica de represión permea la forma en que el Estado lidia con el conflicto social apagando los levantamientos en zonas rurales e impidiendo la reconstrucción de los liderazgos sociales, sobre todo en zonas alto andino, selvático y rural.

En cierta medida este abordaje se mantiene durante la década de gobierno del ex presidente Fujimori quien utiliza una combinación de mecanismos de cooptación, mano dura y deslegitimación de métodos violentos para conseguir fines políticos en un marco de recuperación económica.²⁵ La mayoría de las protestas durante la primera década de 1990 fueron de índole sindical-salarial. El desprestigio de los partidos políticos, las prácticas de democracia plebiscitaria implementadas por la máxima autoridad de turno y su condena a los métodos violentos de protesta y reivindicación contribuyen a minimizar los conflictos. Durante el período 1990-2000 se opera una transformación estructural del estado peruano a partir de las reformas económicas de tinte liberal que se ponen en marcha. Al igual que en otros países de América Latina, en el Perú se inicia un proceso de achicamiento del estado, privatizaciones, apertura económica y liberalización de la economía en sintonía con los postulados del denominado Consenso de Washington.

En el año 1992 comienza el repliegue de Sendero Luminoso y el siguiente año se sanciona la nueva constitución que favorece la apertura económica y la inversión extranjera. La ley de fomento en el sector agropecuario, que habilita el usufructo, es sancionada en 1991, seguida de la Ley Orgánica de Minería y Ley Orgánica de

25 Bravo Alarcón Fernando, "Conflictos Socio Ambientales y Estado en el Perú" ponencia para el IV congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente- Conflictos Ecológicos Distributivos. 5-10 Octubre 2009. Bogotá p.4.

1993

Hidrocarburos durante el año 1993, dando inicio formal al proceso de exploración y explotación a gran escala de los recursos naturales. En el año 1995 se crea Perupetro S. A. la Empresa Estatal de Derecho Privado, que en representación del Estado peruano, se encarga de promocionar, negociar, suscribir y supervisar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el país. Recién a partir del 1998-1999 se visualiza una conflictividad social creciente como respuesta a los intentos reeleccionistas del ex presidente y las sospechas extendidas de corrupción en su Gobierno.

1997

En materia de medio ambiente, comienzan las primeras menciones a la necesidad de crear espacios de diálogo y concertación. En el año 1998 se crea el Marco Estructural de la Gestión Ambiental (MEGA) que incorpora la prevención, el diálogo y la concertación a sus funciones. En el mismo sentido el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) se crea en el año 1994 y comienza a funcionar en 1997. Este consejo incorpora gobiernos regionales y municipales y coordina acciones con sociedad civil y sector privado a través de la concertación y el diálogo.

Para varios intelectuales y activistas de la sociedad civil consultados “hacia fines de los 90 y comienzos del 2000, se visibiliza primero y entra en crisis luego, la relación población-empresa que se establecía en los hechos a partir de que el estado otorgaba una licencia o autorización en Lima pero no tenía ni presencia ni capacidad en el terreno para ordenar y regular dicha relación”. El rol del Estado en este esquema era el de proveedor del marco legal. Casi al mismo tiempo comienza el proceso de sanción del canon minero.

Esta relación bilateral empresa minera - comunidad, a decir de un representante del sector minero, produjo buenos resultados pero se caracterizó por ser “metalizada” y generar dependencia a partir de la prestación de servicios sociales, la negociación y en algunos casos la cooptación. Este esquema o relación, fortalecido aún más a partir de la implementación del aporte voluntario en 2007, se caracteriza por una ausencia del Estado y de los gobiernos regionales y municipales en los anillos 1 y 2 ó zonas de influencia directa.

La contradicción central, según otro análisis de la sociedad civil, se desplaza del binomio trabajador minero-empresa al binomio empresa-comunidad, generándose una contradicción abierta entre la empresa minera y entorno poblacional a causa de la irrupción y utilización que hace la compañía de los recursos de agua y tierra.

2000

A partir del año 2000 comienza un proceso de apertura política genuino en donde se visibilizan los liderazgos sociales que se habían comenzado a reconstruir durante los años 90, en paralelo a una serie de episodios que disparan conflictos abiertos vinculados a la explotación de recursos naturales. La actividad de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas aumenta y contribuye a despertar la consciencia de grupos indígenas y campesinos.

2002

En junio del año 2000 un camión de transporte produjo el derrame de 151 kilogramos de mercurio metálico en la localidad de Choropampa, Cajamarca.²⁶ Unos mil campesinos fueron afectados por este accidente y según investigadores, luego de más de ocho años de ocurrido el derrame la población sigue reportando la existencia de temblor corporal, insomnio, irritabilidad del carácter, pérdida de memoria, sarpullido intermitente, epistaxis o hemorragia nasal, desmayos intempestivos, aparición de casos de ceguera e intensos dolores renales²⁷.

El primer megaproyecto que fue detenido como consecuencia de la protesta social fue Tambo Grande, en el año 2002, en el departamento de Piura. Ese mismo año, los intentos de privatización de EGASA Perú desembocaron en el Arequipazo. A este episodio le siguen las protestas para detener la explotación de los cerros Quillish en el año 2004, y Combayo en el año 2006.

2004

El megaproyecto gasífero Camisea desarrollado entre el 2003 y el 2005 ha sido identificado como un punto de inflexión también por su magnitud, y porque de alguna manera obliga al Estado a organizarse ante un mega proyecto que en aquel momento fue el emprendimiento energético más grande del país. Camisea además atrajo la atención de organismos internacionales como el BID que ejercieron su influencia para incorporar buenas prácticas y compromisos específicos en los contratos. Es así que Camisea ha sido señalado como una buena práctica por varios entrevistados, porque rompe el abordaje sectorializado que existía hasta el momento para tratar los grandes emprendimientos. Se crea un grupo técnico de coordinación interinstitucional, se fortalece el mecanismo de fiscalización ambiental denominado OSINER— en aquel momento— y se establecen compromisos sociales a través de un acuerdo entre los funcionarios del MEM, la sociedad civil y el BID. Estos compromisos se materializaron en 21 acuerdos incorporados al contrato, un mecanismo de supervisión entre el estado y el BID, un espacio tripartido con sociedad civil y mecanismos regulares de difusión de la información.

2006

A esta altura se puede hablar de una agudización de la crisis del Estado Peruano cuyo punto de inflexión lo constituyen los sucesos de Bagua en 2009, donde mueren 33 personas. Este caso para muchos de los especialistas consultados es la consecuencia directa de la inexistencia de una política indígena en el país.

2009

En paralelo a la conflictividad socio-ambiental que comienza a perfilarse como la más compleja y de mayor volumen en el país, se suceden otros episodios emblemáticos como el paro cocalero en Tingo María²⁸ en el año 2003 o la muerte del Alcalde de Llave en Puno²⁹ en el año 2004, linchado por vecinos bajo acusaciones de corrupción.

26 Ver detalles en <http://elcomercio.pe/ciencias/planeta/11-anos-derrame-mercurio-sintomas-persisten-choropampa-noticia-761410>

27 Marco Arana-Zegarra, "El caso del derrame de Mercurio en Choropampa y los daños en la población rural expuesta" Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2009; p 114

28 Ver detalles en <http://www.larepublica.pe/03-03-2003/cocaleros-deciden-hoy-si-reanudan-huelga>

29 Ver detalles en <http://agenciaperu.com/reportes/2004/abr/ilave.htm>

A comienzos de la década del 2000, la institucionalidad para la prevención y gestión de conflictos y sobre todo para la articulación de espacios de diálogo, era inexistente tanto en el gobierno como en las empresas. Varios funcionarios reconocen que no existían oficinas encargadas de lidiar con los conflictos sociales en ningún ministerio, inclusive en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); pues la forma de atender los conflictos que iban surgiendo era completamente coyuntural y reactiva. Asimismo, siendo fundamentalmente anglófona la disciplina de prevención, gestión y transformación de conflictos carecía de materiales, análisis y estudios de diplomados, programas de máster o cursos especializados.

Los consultados reconocen, además, que en aquel momento se debió hacer el trabajo a tientas, aplicando el conocimiento intuitivo de quien interviniese y evitando a posteriori, la percepción que muchos tuvieron sobre el trabajo de gestión de conflictividad como una labor de bombero realizada casi siempre de forma imprevista, sin información ni herramientas de calidad, y con resultados poco previsibles.

Durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo, se forma un grupo interinstitucional en el seno del Ministerio del Interior denominado Oficina General de Inteligencia, el cual intenta hacer seguimiento a la conflictividad social sobre la base de informes del servicio de inteligencia. Posteriormente, en el marco de la PCM, se crea una Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos con capacidad reducida.

Por otro lado, a nivel de empresas, la situación no era muy diferente. Al año 2003 no existían equipos de relaciones comunitarias en las grandes empresas mineras que operaban en el Perú. En la actualidad, son tan relevantes como los de operaciones o los de medio ambiente.



LAS ÁREAS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN EL PERÚ SON AL MISMO TIEMPO ZONAS CON ALTA CONCENTRACIÓN DE POBREZA

Un evento señalado por algunos especialistas como trascendental en la gestión de conflictos es el de Combayo, que involucró a la minera Yanacocha en el año 2006. Marca su relevancia debido a la visita del premier de turno para intentar resolver el conflicto; lo que por un lado, sienta una jurisprudencia que se materializaría a partir de ese momento en las denominadas Comisiones de Alto Nivel, formadas desde el ejecutivo para atender situaciones puntuales de conflicto; y por otro, pone en evidencia que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) debía aumentar sus capacidades para el diálogo y el monitoreo de la conflictividad social y medioambiental. Hasta ese momento, el órgano que había cumplido un rol importante en la gestión de conflictos había sido el Consejo Nacional de Descentralización (CND), con rango de Ministerio pero en el marco de la PCM.

Luego, éste organismo se minimiza durante la administración del ex presidente Alan García, convirtiéndose en la Secretaria de Descentralización y asumiendo el rol del Consejo con un pequeño equipo de profesionales encargados de los temas de conflictividad.

En el mismo año, la administración del ex presidente García, mediante el Decreto Supremo 380-2006-PCM, crea la Comisión Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales con la finalidad de constituir un núcleo con representantes de doce ministerios para diseñar las estrategias en cada caso y conducir los diálogos y negociaciones, asesorando al premier en la adopción de estrategias, acciones y políticas que prevengan, anticipen y ayuden a resolver los conflictos. Lamentablemente la comisión no termina funcionando ya que se reunía muy poco y los ministerios enviaban representantes de bajo rango e incluso a veces a quien no tuviera un rol definido en la estructura del ministerio respectivo.

Incluso en una institución como la Defensoría del Pueblo, reconocida al día de hoy por sus tareas de promoción del diálogo y monitoreo de la conflictividad, al momento del derrame de mercurio en Cajamarca, en el año 2002, no existía un área específica de análisis y seguimiento de la conflictividad, sino que cada defensor adjunto contaba con un asesor en materia de conflictividad vinculada a su área de competencia.



Continuando la memoria, es en el año 2004 que la Defensoría del Pueblo crea una Unidad de Prevención de Conflictos Sociales que termina materializándose en el 2009 en la Adjuntía de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Esta adjuntía tiene delegaciones a nivel nacional y unidades móviles, fluida relación con actores sociales y organizaciones no gubernamentales, emite boletines mensuales de alta calidad a partir de sus tareas de monitoreo y participa en procesos de diálogo. La Defensoría ha jugado un rol clave en la promoción del diálogo y por su práctica institucional ha generado un efecto dominó en los otros entes del Estado.

Desde marzo del mismo año, esta unidad y posteriormente la Adjuntía de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, realiza un monitoreo de los problemas sociales



con publicaciones mensuales que son puestas en conocimiento de los sectores llamados a resolver sus controversias. Cabe resaltar que la publicación de estos informes sobre conflictividad representaron no sólo un aporte al incipiente campo del diálogo y a la resolución de conflictos en el Perú, sino que ha forzado el debate en torno a la cantidad, ubicación geográfica, perfil y tipo de conflictividad, así como los actores involucrados en él. Aunque desde el propio poder ejecutivo, la academia o algunas empresas que operan en el sector extractivo, no coincidan con la metodología utilizada para el cálculo de la cantidad de conflictos, su publicación regular desde hace una década ha estimulado que desde otros espacios se piense, elabore, clasifique y establezca otras metodologías y categorías para el seguimiento de la conflictividad.

El primer ministerio en crear una estructura específica para lidiar con la conflictividad y la promoción del diálogo fue el Ministerio de Energía y Minas en el año 2005. El área se denominó Oficina General de Gestión Social, siendo creada por resolución ministerial y reforzada por Decreto Supremo en el año 2006. En principio, su función aplicó al sector minero; luego, se hizo extenso al sector hidrocarbúrico bajo la dependencia directa del despacho del ministro. En el 2008, el ministerio elabora las normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el sector minero, las mismas que fueron aprobadas a través de la Resolución Ministerial 304-2008-MEM/DM³⁰

En tanto, en materia de medio ambiente, en el año 2004 se aprueba la Ley General del Ambiente 28611 y la Ley 28245 que crea el Sistema de Gestión Ambiental y su reglamento. Esta normativa le atribuye a las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) y a las Comisiones Ambientales Municipales (CAM), integradas por la sociedad civil, el sector privado y el Estado, la función de promocionar el diálogo y de prevenir los conflictos. Sin embargo, a pesar de haber sido concebidas como

30 http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/legislacion/RM_304_2008_MEM_DM.pdf

una herramienta de vinculación y articulación entre Estado – empresa – sociedad civil, no logran cumplir la función ni el seguimiento de esos espacios.

En lo referente a la conflictividad vinculada a los recursos hídricos, íntimamente relacionada con las actividades de exploración y explotación minera, dado el volumen de agua que se requiere para las mismas, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), sancionado a partir de la nueva Ley de Recursos Hídricos 29338, prevé la creación de la Dirección de Gestión del Conocimiento y Coordinación Interinstitucional, con la función específica de formular y proponer lineamientos y estrategias para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados a la utilización de recursos hídricos. Sin duda, la ANA es una institución clave en materia de prevención, no solo por su enorme despliegue geográfico con más de setenta y dos Administraciones Locales del Agua (ALAS) y catorce Autoridades Administrativas del Agua (AAAs) distribuidas a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional, sino por la constitución de consejos de Cuencas Hidrográficas, el cual, según funcionarios de la ANA, jugarán el rol de foros o espacios de concertación y participación donde se pueda planificar la gestión del recurso hídrico.



Foto: ONDS - PCM

El caso de Bagua representa no solo un punto de inflexión en términos de la conflictividad, sino también en la forma en que el gobierno abordaba los conflictos. En tal sentido, algunos autores sostienen que inmediatamente después de lo ocurrido, se adopta un diseño descentralizado ampliando los integrantes de la Comisión Multisectorial a través del Decreto Supremo DS 056-2009-PCM³¹ y promoviendo un manejo de los conflictos más sectorizado y con menos protagonismo de la PCM.³²

Finalmente, en el año 2010 se crea por Decreto Supremo 10-2010-PCM, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales como órgano técnico especializado y encargado, entre otras funciones, de propiciar la participación de instancias de concertación de la sociedad civil, así como diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de Gobierno³³. Esta oficina comienza a desarrollar un aparataje con-

EL CASO DE BAGUA REPRESENTA NO SOLO UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN TÉRMINOS DE LA CONFLICTIVIDAD, SINO TAMBIÉN EN LA FORMA EN QUE EL GOBIERNO ABORDABA LOS CONFLICTOS.

31 Ver decreto en http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/DS_Comision_Conflictos.pdf

32 Caballero Martin Victor, Conflictividad Social y Gobernabilidad en el Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – La Paz - Bolivia: PNUD 2012. P 26. / Bravo Alarcón Fernando, "Conflictos Socio Ambientales y Estado en el Perú" ponencia para el IV congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente- Conflictos Ecológicos Distributivos. 5-10 Octubre 2009. Bogotá p 5.

33 <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/DS-010-2010-PCM.pdf>

ceptual inicial, de manera que las once personas que trabajaban en dicha unidad tenían experiencia de terreno; sin embargo, no existían manuales, categorías de conflicto, herramientas, guías, mecanismos de mapeo ni un sistema para capacitar a funcionarios de los tres niveles del Estado.



El instrumento de resolución en que se plasmaban las necesidades de comunidades, empresas y en menor medida del Estado, eran las actas de compromiso firmadas por las partes involucradas y rubricadas por los funcionarios del Estado en general, las comisiones de alto nivel formadas para desplazarse al terreno, los ministerios respectivos, y en menor medida por la Oficina de Gestión y Conflictos Sociales.

En este contexto, bajo la necesidad de fortalecer las capacidades de monitoreo e intervención de la PCM, el staff de profesionales de la recientemente creada Oficina de Conflictos Sociales elabora los Lineamientos Generales para la Prevención de Conflictos Sociales en el Perú, aprobados por resolución ministerial 161-2011 de la PCM³⁴. Este es el principal documento de política pública sobre conflictividad en el país y contiene los enfoques, principios, categorías y mecanismos de articulación para la gestión de conflictos entre los diferentes entes del Estado.

B. EL PRESENTE

En primer lugar, es posible observar un cambio en la narrativa o discurso de los funcionarios públicos, activistas de la sociedad civil, académicos y empresarios en relación a la inevitabilidad del conflicto y a la oportunidad que representa para el desarrollo. Varios entrevistados recuerdan cómo hace una década las protestas y conflictos, propios de las medidas de fuerza adoptadas por las partes, eran condenadas y en general observadas como algo traumático, peligroso y en definitiva, evitable. Hoy pareciera haberse asumido que el conflicto es parte de los procesos sociales y que en una gran mayoría de los casos, si se manejan a través de procesos dialógicos, pueden representar oportunidades de avance para los sectores menos favorecidos de la población.

El Perú a la fecha posee un dispositivo descentralizado de prevención de conflictos con anclaje en las instituciones que por su naturaleza, función y área de competencia deben intervenir en potenciales situaciones de conflicto, y en particular en aquellos vinculados al uso, disposición, acceso, reivindicación y gestión de los recursos naturales. Acorde a la constitución del año 1993, los recursos naturales del Perú se definen como patrimonio de la Nación, es decir, que no pertenecen ni a los particulares ni al Estado. Este, sin embargo, debe gerenciarlos, disponer, establecer políticas de conservación y establecer mecanismos transparentes de acceso.

34 Ver Resolución en http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/RM-161-2011-PCM.pdf

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - PCM³⁵
OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD



La administración del presidente Humala ha hecho una apuesta decidida en favor del diálogo como herramienta de prevención y resolución de conflictos, y al mismo tiempo ha buscado articular de manera más eficiente la labor de los diferentes sectores del poder ejecutivo a través de la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicha oficina fue creada formalmente a través del Decreto Supremo 106-2012-PCM publicado en el diario El Peruano el 25 de octubre del año 2012.³⁶

Más de
300
actas fueron
traspasadas a la ONDS
por parte de la anterior
Oficina de Gestión de
Conflictos Sociales

En materia de prevención de conflictos y diálogo, la creación de la ONDS representa un intento por ordenar y dar coherencia a la estrategia general del Estado, dada la enorme riqueza y complejidad de la institucionalidad descrita precedentemente, y que fuera creada en paralelo al aumento exponencial de la conflictividad social durante la última década. Entre sus funciones están: proponer y coordinar con entidades del gobierno estrategias de diálogo, mediación y negociación para los conflictos que ocurrieran; promover una cultura de paz; implementar mecanismos de alerta temprana con los diversos sectores y niveles de gobierno fomentando el diálogo como mecanismo de solución por excelencia; coordinar con las otras entidades de gobierno a nivel regional y local la atención a los procesos de diálogo, mediación y negociación que se generaran, así como coleccionar y requerir a otras instituciones la información en materia de conflictividad que se requiera para el desempeño de sus funciones. Por último, la ONDS tiene la función de desarrollar metodologías para la gestión de las controversias, así como el reforzamiento de las capacidades de diálogo, mediación y negociación.

El Decreto Supremo 106-2012-PCM estipula que la Comisión Multisectorial de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales estará adscrita a la PCM a través de la ONDS.

35 Sitio oficial <http://www.pcm.gob.pe/etiqueta/oficina-nacional-de-dialogo-y-sostenibilidad>

36 Ver Decreto en http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/145/PLAN_145__2013.pdf

La ONDS desarrolla sus funciones con un enfoque integral de los conflictos, entendiendo que muchas veces estos representan oportunidades de desarrollo. El trabajo al interior de la oficina se divide centralmente en cinco áreas: Prevención, en donde se ubica el Sistema de Alerta Temprana y la articulación interinstitucional con otras unidades del gobierno; Gestión del Diálogo, que implica el diseño y participación en procesos de diálogo, mediación o negociación; la elaboración de política pública en materia de prevención de conflictos; Educación Ciudadana que concentra las actividades de promoción de una cultura de paz; y por último, el área de Sistematización y Documentación de Materiales, comprendida con investigaciones y experiencias vinculadas con la promoción del diálogo.

Más de 300 actas fueron traspasadas a la ONDS por parte de la anterior Oficina de Gestión de Conflictos Sociales; la mayoría de documentos contenían cláusulas que nunca se cumplieron. Esto sucedió al momento de la creación de la Oficina, la misma que se inició con once personas.

Luego de más de un año de misión, existe cierto consenso entre los entrevistados en relación a un avance importante, desde la creación de la ONDS, en la gestión de la conflictividad vinculada a actividades extractivas. Sin embargo, se afirma que quedan aún tareas pendientes. Entre los avances y aciertos, se mencionan:

- Un aumento efectivo en la capacidad de despliegue y atención de la conflictividad social y en particular la socioambiental. La ONDS cuenta hoy con 44 personas, un Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART)³⁷ con anclaje en los gobernadores provinciales, articulación con varios organismos descentralizados, gobiernos regionales, alcaldes, otras entidades sectoriales y la enorme mayoría de las empresas que operan en el sector extractivo, lo que le permite recolectar información de calidad e intervenir a tiempo. A enero de 2014, la ONDS registra 57 casos en gestión, de los cuales 31 están en categoría de seguimiento y 22 en tratamiento.³⁸
- Se ha elaborado un cuerpo conceptual con definiciones, modalidades de intervención y tipología que permite unificar el lenguaje y armonizar las estrategias de abordaje al interior del Estado. Aunque estas categorías no coincidan necesariamente con otras elaboradas por la academia u otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, que es una entidad reconocida en el campo de la prevención y la promoción del diálogo, resultaba imperioso unificar categorías, estrategias y flujos o rutas de intervención. En este sentido, los documentos y boletines producidos por la ONDS muestran un énfasis particular en las tareas de monitoreo y seguimiento de los acuerdos alcanzados entre las partes.

37 El Programa de Alerta y Respuesta Temprana prevé la existencia de una red de información y análisis con dos niveles de participación. En el primer nivel se construye inicialmente una red institucional teniendo como eje la participación de gobernadores regionales, provinciales y distritales; en un segundo momento, se incorporan los jueces de paz, comisarios y funcionarios de campo de los diferentes sectores del Gobierno Nacional; en un tercer momento se incorporarán los Gobiernos Regionales a través de diferentes direcciones y gerencias; y en un último momento, se incorporan los Gobiernos Locales.

38 Boletín "Territorio, reflexiones desde la gestión Pública, la conflictividad y el desarrollo" en Willaqñiki Nro. 24. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Noviembre 2014. P81

- La actividad preventiva representa un volumen importante en el trabajo realizado por la ONDS con 58 casos, la enorme mayoría en las regiones, 3 casos multirregionales y 1 caso a nivel nacional.³⁹
- Cada uno de los casos en que la ONDS interviene está registrado en una base de datos con su nombre, ubicación, departamento, descripción breve de los hechos, actores primarios y secundarios, últimos acontecimientos, estrategias, pasos a seguir y sectores del Estado que están vinculados al proceso o tienen responsabilidad en la ejecución o cumplimiento de alguna de las cláusulas.
- Según uno de los comisionados de la ONDS, se han resuelto 90 casos a lo largo del 2013 y se han movilizado compromisos por el equivalente a 5 mil millones de soles de inversión pública y privada desde los espacios de diálogo multiactor generados, patrocinados o facilitados por la ONDS.⁴⁰
- Se ha elaborado una serie de herramientas como los protocolos, reglamentos de funcionamiento para las mesas de diálogo o los boletines informativos sobre la conflictividad que salen con regularidad y representan un valor agregado para la disciplina, una contribución a mejorar la información y un esfuerzo en el sentido de reforzar una cultura de paz.
- Desde la ONDS se ha elaborado una propuesta de Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, cuya conceptualización e implementación fuera anunciada por el presidente Ollanta Humala en su Mensaje a la Nación en el Congreso, el 28 de julio del 2012. Esta iniciativa busca poner en funcionamiento una red institucional que articule las diferentes instancias y niveles de Gobierno, afirmando la presencia del Estado en todos los niveles de la sociedad. Asimismo, tiene como objeto crear una articulación efectiva en todos los niveles de gobierno generando una “cultura institucional” orientada hacia la prevención.⁴¹ El Sistema se basa en tres pilares centrales para toda tarea de prevención y gestión de conflictos: un sistema participativo de alerta y respuesta temprana, la identificación de zonas de riesgo y la institucionalización de la prevención en todos los niveles de gobierno. Resulta clave un dispositivo que involucre a los gobiernos regionales y locales; según varios especialistas, los conflictos tienden a disminuir o bien a presentar menores niveles de radicalidad cuando intervienen las autoridades locales.
- La ONDS ha utilizado como estrategia de intervención las denominadas “mesas de desarrollo” con el fin de promover un debate y diálogo entre comunidad, empresa y Estado, que exceda la coyuntura marcada por un conflicto. La noción que se intenta promover es la de un crecimiento y desarrollo integral dialogado. Las mesas de desarrollo fuerzan la presencia de los diferentes ministerios con competencia en los problemas abordados, y ayudan a movilizar la energía institucional y política a lugares marginados,

39 Ídem p.85

40 Ídem p.27

41 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad del Perú de la Presidencia del Consejo de Ministros Perú . Willaqniki4 *Construyendo el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales*. Marzo 2013, p 11

discriminados y con bajísima presencia estatal.⁴² Algunos entrevistados señalan el peligro que las mesas se superpongan con los roles de planificación y desarrollo sectorial de los ministerios, así como, advierten sobre su dudosa sostenibilidad en el tiempo, ya que se asiste a una proliferación de las mismas. No obstante, se reconoce que estas han sido una manera inteligente de abordar una coyuntura caracterizada por la desconfianza, el hastío por la falta de cumplimiento de acuerdos pasados y la polarización creciente en ciertas regiones. Las mesas de desarrollo, como esquema tripartito o multiactor, tienden en general a durar menos que las antiguas mesas de diálogo, que por lo general duraban varios meses y según varios entrevistados, hasta años. En ellas, se acuerdan proyectos de inversión social en donde el Estado y la empresa definen sus aportes, y la ciudadanía pone de relieve sus necesidades más urgentes y aquellas de carácter estratégico. Unos de los aciertos de la ONDS como órgano rector de la estrategia de promoción del diálogo e implementador de las Mesas de Desarrollo, ha sido el de ejercer un fuerte rol de monitoreo posterior a la firma de los acuerdos. Activistas e intelectuales vinculados a la sociedad civil plantearon que el concepto de mesa de diálogo fue muy utilizado durante las administraciones de los ex presidentes García y Toledo, pero que se constituían en salidas precarias al conflicto ya que la mayoría de las cláusulas en las actas firmadas no se cumplían. Desde el sector empresarial se reconoce el acierto del instrumento, aunque se advierte sobre la necesidad de evitar las micromesas y más bien, promover espacios que concentren a varios distritos. Desde la perspectiva de los gobiernos regionales, se insiste en que la clave es evitar la duración indefinida de las mesas estableciendo una fecha de inicio y fin con el objetivo de incorporarlas a la institucionalidad existente. Se advierte, además, sobre la necesidad que las demandas identificadas sean incorporadas a los planes de desarrollo concertado que se elaboran en las regiones, provincias y distritos con participación de las organizaciones de la población y que están sujetos a revisión cada cinco años. En el mismo sentido, se promueve la colegiatura entre autoridades regionales, municipales y de la PCM y ministerios para la conducción y facilitación de los espacios multiactor.



HERRAMIENTAS

Entre las herramientas desarrolladas y utilizadas por la ONDS para la prevención y gestión de los conflictos están: el cuerpo conceptual (tipología y fases de los conflictos, causas y disparadores), el Programa de Alerta y Respuesta Temprana, el equipo de analistas y facilitadores, la base de datos, los protocolos para el funcionamiento de espacios multiactor, la articulación con gobiernos regionales y locales, las mesas de desarrollo, los boletines mensuales sobre la conflictividad en el Perú y la propuesta de Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales.

42 Para más detalles ver "Mesas de Dialogo, Mesas de Desarrollo y Conflictos Sociales en el Perú" en Willaqñiki Nro. 5. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Abril 2013

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS - MEM



El Ministerio de Energía y Minas cuenta con una Oficina General de Gestión Social (OGGS)⁴³ que es, probablemente, si se la considerara como unidad, la que tiene mayores capacidades y recursos para la prevención y gestión de conflictos medioambientales.

Según el Reglamento de Organización y Funciones del MEM, la oficina está encargada de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero - energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos locales y regionales, propiciando el uso del diálogo, la concertación en el sector y colaboración en la elaboración de programas de desarrollo sostenible. Dicha oficina depende jerárquicamente del despacho ministerial.

Como se adelantó previamente, el MEM fue el primer ministerio en crear una unidad para la prevención y gestión de conflictos en el año 2005. La Oficina General de Gestión Social (OGGS) es, además, la encargada de promover, difundir y aplicar los mecanismos de participación ciudadana previstos en el sistema de promoción de inversiones del país. En este sentido, se han elaborado reglamentos de Consulta y Participación Ciudadana para las actividades de hidrocarburos y minería.

A efectos de evaluar el componente social de los diferentes estudios de impacto ambiental (Declaración Jurada, Evaluación Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental y Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado) ha sido necesario elaborar una Guía de Relaciones Comunitarias.

Por otro lado, la OGGS posee al día de hoy 42 empleados directos y trabaja en varias áreas temáticas, de las cuales la prevención y gestión de la conflictividad ambiental integran una sola. La oficina tiene, además, competencia directa en la gestión de fondos sociales constituidos por las empresas, es órgano fiscalizador de la iniciativa voluntaria EITI, analiza y considera las solicitudes de la cooperación internacional vinculadas con asuntos sociales, y cumple roles de asesoría técnica en los procesos de consulta previa en el sector extractivo.

42
empleados directos posee
al día de hoy la OGGS en
varias áreas temáticas

43 <http://www.minem.gob.pe/sector.php?idSector=3>

EL CASO PERUANO

Una de las tareas más relevantes que lleva a su cargo es la de dar seguimiento a los compromisos sociales que asumen las empresas con las poblaciones afectadas. Para ello, la oficina ha elaborado una propuesta de Sistema de Seguimiento y Alerta Temprana de Compromisos Sociales (SSAR) con la finalidad de monitorear el cumplimiento de los compromisos sociales adquiridos entre las empresas y el entorno social de su área de influencia.

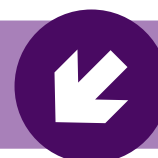
La Oficina General de Gestión Social planea doblar la cantidad de personal para fines de año 2014 cuando contará con 85 empleados. Durante el mismo año abrirán oficinas descentralizadas en 10 regiones del país.



HERRAMIENTAS:

Entre las múltiples herramientas que utilizan para el monitoreo y la gestión de conflictos medioambientales están: los manuales de participación ciudadana basados en los reglamentos, los talleres de sensibilización en comunidades afectadas, la implementación de diálogos tripartitos en la región amazónica, la formulación de planes de desarrollo conjunto, los diplomados en resolución de conflictos para personal y actores sociales, los mapeos de actores en zonas de exploración y explotación, y la Guía de Relaciones Comunitarias.

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM



El MINAM no participa en el proceso de otorgamiento de autorizaciones para las operaciones vinculadas a industrias extractivas, ni posee facultades para la gestión y el uso de agua, ya que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) está adscrita al Ministerio de Agricultura, ente que desarrolla tareas de fiscalización de estándares de calidad ambiental que puedan influir en el impacto de las actividades mineras. Una novedad importante en la política ambiental del país que definitivamente podría tener un impacto en los flujos de conflictividad vinculada a las actividades extractivas, es la sanción y promulgación de la ley que crea un Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SE-NACE); entidad interministerial que será presidida por el Ministro de Ambiente y que será encargada de revisar y aprobar los estudios del impacto ambiental de los proyectos de inversión pública y privada.

En el seno del Ministerio de Medio Ambiente se ubica la Oficina de Asesoramiento de Asuntos Socio Ambientales⁴⁴ encargada de dar apoyo sustantivo a los procesos de diálogo relacionados con el uso, disposición, acceso, reivindicación y gestión de los recursos naturales. Esta oficina posee una base de datos completa con la totalidad de los conflictos socio-ambientales existentes en el Perú. A comienzos del año 2014 existían, de acuerdo a dicha base, 34 casos activos, 22 de los cuales tienen compromisos puntuales a los que la oficina debe dar seguimiento. El seguimiento puede tomar la forma de participación en las sesiones de las mesas de desarrollo, grupos de trabajo técnico o asistencia a las reuniones de la secretaria técnica. Es preciso resaltar que esta oficina posee nueve redes de alerta temprana constituidas.

La participación de esta entidad ha sido clave en procesos complejos como el de Tintaya en el año 2012, ya que posee herramientas técnicas que pueden ser utilizadas de manera participativa para mejorar la información existente y lograr una comprensión conjunta de problemas y potenciales soluciones. La oficina, posee un plan de capacitación en la temática de alerta temprana y edita un boletín informativo denominado "Diálogo" con artículos de opinión, entrevistas, normativa y un calendario de actividades vinculadas al sistema nacional de Información Ambiental (SINA).⁴⁵

44 Sitio oficial <http://www.minam.gob.pe/oficina-de-asesoramiento-en-asuntos-socio-ambientales-ooas/>

45 Ver el número 2 del Boletín Diálogo en <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=1443>



HERRAMIENTAS:

La construcción de líneas de base y diagnósticos; los comités de monitoreo ambiental y sanitarios conjuntos que involucran a autoridades locales, nacionales y sociedad civil; las redes de alerta temprana; la divulgación y presentación de estudios; y los planes de monitoreo integrados, son las herramientas utilizadas por la Oficina. Por otro lado, los informes elaborados son validados con técnicos designados por la sociedad civil, los gobiernos municipales y el gobierno regional; la capacitación a redes comunitarias; y el boletín informativo “Diálogo”.



UNA NOVEDAD IMPORTANTE EN LA POLÍTICA AMBIENTAL DEL PAÍS ES LA SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA LEY QUE CREA UN SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES (SENACE)

Cabe resaltar que, en el seno de MINAM se encuentra la **Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental**⁴⁶ que, aunque no tiene actividades de intervención directa en materia de prevención de conflictos y promoción del diálogo, está elaborando en la actualidad un software para el seguimiento de conflictos socio ambientales. Esta oficina hace el seguimiento a dos espacios clave en materia de política ambiental, donde se producen intercambios y diálogos para fijar criterios y políticas ambientales: la Comisión Ambiental Transectorial que reúne a las entidades del ejecutivo con competencia ambiental a nivel ejecutivo, y la Comisión Multisectorial Ambiental en donde está presente la sociedad civil y que se instaló nuevamente durante el año 2013.

Por último, y siempre adscrito al MINAM, se encuentra el **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)** creado en el año 2008 mediante Decreto Legislativo 1013. No obstante, inició sus actividades en el año 2010.

El OEFA posee una **Coordinación General de Gestión de Conflictos Socio-ambientales (CGGCS)**⁴⁷ encargada de articular las acciones de prevención, monitoreo, atención y registro de aquellos conflictos socioambientales vinculados directamente a las competencias de la OEFA. En la CGGCS trabajan diez personas de perfiles diversos: sociólogos, politólogos y abogados. La oficina orienta sus esfuerzos a reconstruir la confianza entre las comunidades y el Estado. Se priorizan tres factores en el ejercicio de sus funciones: el tiempo de respuesta, la cobertura geográfica y el alcance de la respuesta que se pueda proveer. Poseen una oficina en cada una de las regiones con la excepción de San Martín, Amazonas, Ucayali y Huánuco en donde planean abrir espacios durante el próximo año. Cada oficina cuenta con unas seis personas. Además de este despliegue nacional, la OEFA cuenta con 200 inspectores que están constantemente moviéndose por el territorio del país.

46 Sitio Oficial <http://www.minam.gob.pe/politicas/>

47 Sitio Oficial http://www.oefa.gob.pe/?page_id=31876

Otra herramienta efectiva en materia de prevención y vinculación con la sociedad es el Sistema Nacional de Denuncias Ambientales, que permite a los ciudadanos comunicar presuntas violaciones a la normativa ambiental y activa una inspección por parte de la oficina. El OEFA está terminando la constitución de una Red Universitaria de Capacitación y Evaluación Ambiental (RUCEFA) que se integrará con voluntarios que han recibido capacitación por parte del MEM. Para ello, se han firmado convenios con 21 universidades.

La CGGCS ha comenzado a implementar su Sistema de Alerta Temprana (SAT) que se alimenta a través de sus oficinas regionales en donde se colecta información del terreno, de medios locales, se registran protestas y se cruza información con el Sistema de Denuncias de ser necesario. La totalidad de la información es procesada por analistas en las oficinas de Lima. En ningún caso, la respuesta puede tardar más de 48 horas desde que se ha dado la orden de despliegue.

HERRAMIENTAS:

Estas son: software para el registro de casos; Mapa de Conflictos Socioambientales; Red de Información Comunitaria; Sistema de Alerta Temprana y Gestión Rápida; Guía para la Identificación y Análisis del Conflicto; y Guía para la Participación en Espacios de Diálogo y Negociación.



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO - MINAGRI⁴⁸

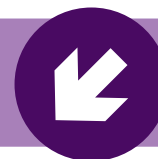
A pesar de no contar con un equipo o unidad formal especializada en prevención de conflictos en el seno del MINAGRI y que los temas son centralizados y gestionados por las direcciones temáticas como se verá a continuación, el nuevo Reglamento de Organismo y Funcionamiento (ROF) del organismo pretende crear dicha unidad a partir de un trabajo conjunto de las diferentes entidades adscriptas al ministerio que tienen presencia en todo el país.

Bajo el amparo de este ministerio existe un mecanismo de diálogo, concertación e interlocución casi permanente que opera a tres niveles. Por un lado, la Dirección General de Competitividad Agraria se encarga del vínculo con los sectores que cultivan seis productos sensibles para el país y pasibles de generar episodios conflictivos (algodón, maíz, papa, alpaca, café y arroz). Para cada uno de estos productos hay un equipo específico que interlocuta, monitorea e intenta mantener relaciones de colaboración con los productores. Es razonable pensar que cualquier protesta de los sectores se manifieste previamente en alguna de las múltiples conversaciones que se tienen con los funcionarios del Ministerio. El Instituto de Investigación Agraria (INIA) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) acompañan la labor de la dirección.

La relación con los gremios del sector, la Junta Nacional de Usuarios de Riego, la Convención Nacional de Agro Peruano, y la Confederación Nacional Agraria está a cargo de un punto focal quien específicamente aborda los temas de normatividad agraria, generación de políticas y facilita mecanismos de cogestión.

Por último, los temas hidráulicos son coordinados desde la Dirección General de Infraestructura Hidráulica con la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

48 Sitio Oficial <http://www.minag.gob.pe/portal/>

AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA - ANA⁴⁹

La ANA es la entidad dependiente del Ministerio de Agricultura encargada de implementar la Estrategia Nacional y el Plan Nacional de Recursos Hídricos aprobado en el año 2009. Según su Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF), la Dirección de Gestión del Conocimiento y Coordinación Interinstitucional tiene como función específica formular y proponer lineamientos y estrategias para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con la utilización de recursos hídricos. Existe en la actualidad, un Equipo de Gestión de las Controversias Hídricas que será formalmente creado a partir de la publicación del próximo ROF. El equipo es profesional, multidisciplinario y lleva una matriz de cada uno de los casos en que existen controversias o potenciales conflictos en torno al acceso, uso o distribución del agua. En la actualidad, el Perú posee 51 casos de controversias hídricas. La ANA posee un software que permite ubicar en el territorio nacional el lugar exacto, el tipo de conflicto y los actores primarios y secundarios del caso. Desde esta oficina se produce el informe sobre el "Estado Situacional de Controversias Hídricas". La amplia cobertura que le dan las Autoridades Administrativas del Agua-AAA, con 72 oficinas en todo el territorio nacional permite la recolección de información de primera mano y la transmisión a Lima para su análisis y adopción de medidas. La capacidad de prevención y gestión de conflictos en las AAA debe ser fortalecida, según los propios funcionarios de la ANA. Entre las acciones destinadas a generar mayor conciencia sobre el uso apropiado del agua, la institución tradujo la Ley de Recursos Hídricos a las lenguas Aymara, Awajún, Quechua Ancash, Asháninka y Quechua Chanka Collao.

HERRAMIENTAS

Esta entidad posee cuatro herramientas centrales que promueven el diálogo, el intercambio y la generación de visiones compartidas sobre los problemas: los diagnósticos participativos construidos con comunidades y juntas de usuarios; los muestreos de agua; un protocolo de intervención y participación en mesas de diálogo; y el sistema de monitoreo de posibles controversias basado en la información que recolectan las AAAs.



49 Sitio Oficial <http://www.ana.gob.pe/>



El Ministerio de Cultura, creado en el año 2010, tiene a su cargo el registro de las poblaciones indígenas y la implementación de una nueva Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, a través de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas. Promulgada por el presidente Ollanta Humala en agosto de 2011, esta ley regula el cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano. Como se mencionó anteriormente, muchos de los proyectos extractivos en el Perú ocurren en territorios con presencia de pueblos indígenas y tribales o bien tienen consecuencias para su estilo de vida y bienestar.



COMO SE MENCIONÓ ANTERIORMENTE, MUCHOS DE LOS PROYECTOS EXTRACTIVOS EN EL PERÚ OCURREN EN TERRITORIOS CON PRESENCIA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES O BIEN TIENEN CONSECUENCIAS PARA SU ESTILO DE VIDA Y BIENESTAR

Por otro lado, el Viceministerio de Interculturalidad es el órgano encargado de articular la política estatal de implementación del derecho a la consulta, proveer asistencia técnica y capacitación previa a entidades promotoras y organizaciones indígenas, y asesorar a las entidades en la definición del ámbito y características de la misma. De un total de sesenta personas trabajando en la institución, unas quince se dedican exclusivamente a implementar la consulta previa. Este Viceministerio ha venido jugando un rol clave en la interlocución con las diversas organizaciones nacionales que concentran a pueblos indígenas de la Amazonía y los Andes no solo al momento de elaborar el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, sino en los procesos de consulta que se vienen ejecutando en actualidad. Se han finalizado dos procesos de consulta, trece están en fase de implementación y se está a punto de comenzar con un proceso en Huancavelica, en zona andina. Una de las medidas sometidas a consulta es la Ley Forestal. La mayoría de las consultas están vinculadas a la posibilidad de explotar lotes petroleros en territorios indígenas.

Los funcionarios del Viceministerio reconocen que la institucionalidad que se requiere para hacer efectivo el derecho a la consulta debe ser construida e implica un cambio radical en la estructura de los tres niveles del Estado. Del Viceminis-

50 Sitio Oficial <http://www.cultura.gob.pe/interculturalidad>

terio de Interculturalidad dependerá la base de datos georreferenciada sobre pueblos indígenas, imprescindible para identificar qué medidas pueden tener impactos sobre que pueblos, el registro de autoridades de los pueblos, la base de facilitadores e intérpretes, así como el manual de metodología para conducir los procesos de consulta, sus fases de diálogo directo y las actividades preparatorias al plan de consulta.

Uno de los desafíos más acuciantes a los que debe hacer frente el personal del Viceministerio de Interculturalidad, consiste en que si bien las consultas dependen de una medida administrativa o legislativa específica y es en torno a esta que se dan los procesos de diálogo o negociación, durante el proceso surge una serie de reclamos vinculados a las precarias condiciones de vida de los pueblos. Pues este tipo de reclamos deben ser abordados a través de las mesas de desarrollo y por ello, resulta necesario un mayor nivel de articulación y coordinación interinstitucional.

HERRAMIENTAS:

Las que utilizan se detallan a continuación: Incorporación de personal autóctono de zonas indígenas; Guía metodológica para la celebración de la consulta; facilitadores; intérpretes de las diecinueve lenguas originarias del Perú; y, Base de datos de los pueblos indígenas.





DEFENSORÍA DEL PUEBLO⁵¹



La Defensoría es una institución reconocida por su prestigio y su labor en favor de los derechos humanos de todos los peruanos. Desde la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad creada en el año 2009, se realiza un monitoreo mensual de los conflictos sociales, el cual es construido en base a información proveniente de las oficinas de campo de la Defensoría, sus unidades móviles, información brindada por Organizaciones No Gubernamentales y tareas de investigación del propio personal del organismo. Este mecanismo funciona en los hechos como un eficiente Sistema de Monitoreo y Alerta Temprana.

38
 Oficinas
 a nivel nacional para la
 Adjuntía de Conflictos
 Sociales y Gobernabilidad
 con personal capacitado

Esta organización posee una década de experiencia y trabajo sistemático en prevención, gestión y resolución de conflictos sociales y diálogo. El antecedente de la adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad fue una unidad, y antes de esta, un Comité de intervención en conflictos sociales y políticos que funcionó entre finales del 2003 y el 2006 hasta que se creó la Adjuntía.

Uno de los activos más importantes de la Defensoría y de su Adjuntía de Conflictos Sociales y Gobernabilidad consiste en las 38 oficinas a nivel nacional con personal capacitado en monitoreo, prevención y gestión de conflictos. El sistema itinerante de protección de derechos, una suerte de unidades móviles que se desplazan desde las oficinas de campo, permite además aumentar la cobertura geográfica y la capacidad de respuesta.

51 <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>

La Adjuntía realiza, además, importantes tareas de capacitación y producción de reportes sobre la conflictividad que son distribuidos a una importante red de actores sociales, políticos y económicos. Los informes de la Defensoría constituyen un aporte valioso para operadores gubernamentales y practicantes del diálogo brindando información actualizada y valiosa para el seguimiento y estudio de la evolución de los conflictos. La Adjuntía posee una de las bases de datos más completa sobre conflictos y episodios conflictivos. Además, ha producido estudios e investigaciones sobre conflictos socioambientales y ha hecho presentaciones al Congreso Nacional sobre estas temáticas. La Defensoría participa, además, en procesos de diálogo promoviendo, asesorando, facilitando y en algunos casos como garante de los acuerdos. En este sentido, realiza un monitoreo de los compromisos alcanzados en aquellas mesas de diálogo en que participa.

HERRAMIENTAS:

Reporte mensual sobre cantidad y perfil de los conflictos sociales en el Perú; Sistema de Alerta Temprana; Directiva de intervención en conflictos electorales; Lineamientos en intervención en conflictos sociales en los que el actor sean pueblos indígenas amazónicos; Protocolo de intervención en conflictos sociales para contexto de consulta previa; Directiva de organización de procesos de diálogo; Directiva de intervención en zonas en que se han declarado estado de emergencia; y Directiva de intervención para zonas donde hay presencia de Sendero Luminoso en el que actualmente trabajan un mecanismo de mediación intercultural.







Notas para

PRACTICANTES

1

En los últimos diez años el Perú ha desarrollado una abundante normativa orientada a institucionalizar la práctica de la prevención y gestión de conflictos sociales y en particular los conflictos socioambientales vinculados al acceso, uso y explotación de recursos naturales. Dicha normativa consiste en una serie de lineamientos, principios y estrategias para la gestión de conflictos sociales cristalizados en leyes, resoluciones ministeriales, decretos supremos, directivas, reglamentos de organizaciones y funciones de los diferentes ministerios que han sido citados a lo largo del estudio y que se encuentran disponibles en los links provistos a pie de página. La creación de la Comisión Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales en el año 2006, la sanción de la Ley de Consulta Previa en 2010 y su reglamento en 2012, la elaboración y sanción de los lineamientos generales para la prevención de conflictos sociales en el Perú en el año 2011 y la creación de la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad en el año 2012, representan hitos importantes en este proceso de institucionalización.

2

Con el paso del tiempo, la normativa vigente ha ido modificando la forma en que el Estado reacciona o responde a la conflictividad social, y en particular a la de tipo socioambiental. Hoy se asume que es condición indispensable de un régimen democrático intentar buscar salidas consensuadas y dialogadas a los desafíos que conlleva el crecimiento económico y el desarrollo de los pueblos, y que para lograr este fin es necesario desarrollar un aparataje conceptual e institucional que lo haga posible.

3

Aunque no siempre de manera estable a lo largo de los últimos 14 años, la promoción de espacios de diálogo, mediación y conciliación ha sido una pieza central en la estrategia de respuesta del Estado peruano a la conflictividad. Esta apuesta por el diálogo continúa reforzándose, prueba de ello es la relativamente reciente creación de la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad encargada de articular los esfuerzos de los tres niveles del Estado en materia de diálogo, cultura de paz y prevención de conflictos.

4

La institucionalidad para la prevención y gestión de conflictos desarrollada durante los últimos diez años en el Perú consiste en al menos tres elementos diferenciados, a saber: la normativa, las capacidades instaladas en los diferentes sectores e instituciones del Estado y las herramientas disponibles para promover la resolución y gestión de conflictos sociales y socioambientales. En cada una de estas tres categorías se evidencian avances considerables durante los últimos 14 años.

5

El tipo de respuesta que brindaba el Estado peruano ante un conflicto social o socioambiental a comienzos de la década del 2000 fue caracterizada como intuitivo, informal, inorgánico y desarticulado. En general, el Presidente del Consejo de Ministros daba instrucciones para que se colectara información sobre un conflicto una vez este ya estaba activo y, mayormente, en fase de escalada. Algo similar ocurría a nivel de los ministerios con funcionarios que no tenían ningún tipo de preparación ni entrenamiento formal en análisis de conflicto, abordaje sensible al mismo o formación en gestión y resolución de conflictos. No existían partidas asignadas para el despliegue de funcionarios, ni unidades u oficinas encargadas de diseñar estrategias de intervención. Muchos de los conflictos sociales y socioambientales ocurridos a partir de la segunda mitad de la década del 2000 terminan forzando la presencia de ministros y del Presidente de Consejo de Ministros a través de la figura de las Comisiones de Alto Nivel. Esto produjo niveles de exposición y desgaste a nivel de las máximas autoridades del Estado forzando en algunos casos el recambio acelerado de miembros del gabinete.

6

Las capacidades de monitoreo de la conflictividad eran inexistentes a comienzos de la década del 2000 al igual que las herramientas prácticas para anticipar o prever el estallido o surgimiento de un conflicto socioambiental. Por ende, la totalidad de los conflictos aparecían en el espacio público, o eran conocidos por las autoridades cuando se encontraban en fase de escalada, o bien a través de medidas de fuerza tomadas por algunas de las partes. Esta tendencia se revierte a partir del 2004 cuando entre otros actores, la Defensoría del Pueblo, comienza a hacer un seguimiento de los conflictos y a presentar sus reportes sobre conflictividad elaborados por una incipiente unidad de prevención de conflictos sociales.

7

Durante la segunda mitad de la década del 2000 se crean unidades de prevención de conflictos o gestión social en los Ministerios de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y la Presidencia del Consejo de Ministros. El crecimiento en el volumen de trabajo y el rol creciente en tareas de prevención y promoción del diálogo ameritan la creación de una Adjuntía de Conflictos Sociales y Gobernabilidad en la Defensoría del Pueblo en el año 2009. En el año 2010 se sanciona la Ley de Consulta Previa y se crea el Viceministerio de Interculturalidad encargado de garantizar su implementación efectiva y asesorar a otros órganos del Estado en la temática. En esta tendencia, se inscriben el Ministerio de Agricultura, aunque sin una estructura formal hasta el día de la fecha, pero con un dispositivo permanente de diálogo con los sectores clave de la producción agrícola, los gremios sectoriales y la Autoridad Nacional del Agua con su equipo de gestión de controversias hídricas.

8

A la fecha, cada una de las unidades, oficinas o direcciones encargadas de realizar tareas de prevención y gestión de conflictos posee personal que ha recibido capacitación formal en teoría de conflictos, análisis, prospectiva, manejo de herramientas de monitoreo, intervención y gestión. La dotación de personal se ha cuadruplicado en el caso de la unidad encargada de las tareas de diálogo y prevención de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, que tenía 11 personas en el año 2006 y hoy posee 44. Lo mismo ocurre con la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas que planea contar con 85 personas a fines del 2014 o la Adjuntía de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo que comenzó con 4 personas cuando era una Unidad en 2004 y hoy tiene un equipo que incluye a la totalidad de los jefes de oficina de campo y al menos dos comisionados con formación en prevención y gestión de conflictos y diálogo.

9

Esta multiplicidad de espacios institucionales desde los que se monitorea e interviene en conflictos multidimensionales y multicausales, como son los socioambientales, requiere de una mayor coordinación interinstitucional. Una gran mayoría de los entrevistados entiende que este es quizás el aspecto más importante sobre el cual concentrar esfuerzos en el marco de una estrategia general y multinivel de prevención y gestión de la conflictividad socioambiental. Se ha registrado mejoras visibles desde la creación y puesta en funcionamiento de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Esta oficina intenta jugar un rol de articulador y fiscalizador de la respuesta estatal así como de los compromisos que realizan las empresas en los espacios multiactor en que se dialoga para resolver los conflictos. Sin embargo, resulta imprescindible institucionalizar una plataforma de coordinación formal de las respuestas en los tres niveles del Estado. Desde la ONDS se ha concebido y elaborado una propuesta de Sistema Nacional de Prevención y Gestión de los Conflictos Sociales, actualmente, en estudio por el gabinete de ministros del Ejecutivo.

10

Existe una variedad y riqueza de instrumentos utilizados para monitorear, prevenir la conflictividad e intervenir, tales como: diseñar, implementar, observar y facilitar procesos de diálogo; informar a las comunidades y al público en general; construir visiones compartidas; garantizar monitoreos o evaluaciones conjuntas sobre temas controversiales; construir diagnósticos de manera participativa; y, en definitiva canalizar y dar respuesta a las demandas de los actores sociales que se manifiestan en un conflicto. Aunque las respuestas no son en todos los casos enteramente sostenibles ni satisfacen en su totalidad las expectativas de los actores involucrados en el conflicto, permiten evitar episodios de violencia abierta e inicia instancias de diálogo, concertación y búsqueda conjunta de soluciones.

11

Los dispositivos de alerta temprana que existen a nivel de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Energía y Minas, el de Medio Ambiente y la Autoridad Nacional del Agua operan de manera más o menos similar. La actividad de recolección de información de primera mano está a cargo de oficinas descentralizadas en las diferentes regiones que la transmiten a un equipo de analistas, generalmente basado en Lima, y que a su vez elabora un informe o pre alerta cuando fuera necesario para los decisores políticos.

Además de la capacidad instalada o presencia física en las regiones, —departamentos o municipios que varía desde oficinas con 7 personas a delegaciones más modestas de 2 personas—, el potencial de los mecanismos de alerta y reacción temprana reside en el capital social construido por dichas oficinas y reforzado desde las instituciones en Lima. La vinculación privilegiada con gobernadores y alcaldes que posee la ONDS, las Redes de Alerta Temprana y capacitadores del Ministerio del Ambiente, el Sistema Nacional de Denuncias Ambientales o la red de voluntarios universitarios de la OEFA o el vínculo de confianza que posee la Defensoría con organizaciones sociales y no gubernamentales de todo el país, permiten el acceso a información “de calidad” que, además, representa la “voz de los actores”. Estas relaciones de calidad y confianza con los actores sociales son esenciales al momento de identificar puertas de entrada y diseñar e implementar una estrategia de prevención o gestión de los conflictos.

Todas las oficinas o unidades combinan información de terreno con informes periodísticos de actores sociales, organizaciones no gubernamentales u otras entidades del Estado. Es importante resaltar que para el caso de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad no se utiliza información de fuentes reservadas o de las instituciones de inteligencia del Estado. En la totalidad de los casos los Sistemas de Alerta y Reacción Temprana tienen algún tipo de soporte informático, desde una base de datos en la cual se registra información del conflicto —tipología, región, actores, demandas, legislación relacionada, fase, institución interviniente, convenios firmados, cobertura periodística y medidas de fuerza—, hasta programas para registrar pre alertas que son transmitidas directamente a Lima para validación o rectificación antes de la emisión de una prealerta.

12

Todas las instituciones poseen mapas georreferenciados de la conflictividad vinculada a su área de competencia o jurisdicción. Los mapas presentan la cantidad de conflictos existentes, información básica sobre cada caso y el estado en que se encuentran (activo, pasivo o en tratamiento).

13

Las herramientas de construcción de diagnósticos compartidos o visiones similares sobre un problema han sido claves en la resolución pacífica y desenlace de varios episodios de conflictividad medioambiental. Los diagnósticos participativos construidos con comunidades y juntas de usuarios para la temática de agua, los planes de monitoreo ambientales y sanitarios integrados o la validación de estudios e informes con técnicos de sociedad civil, gobiernos regionales y locales hecha por el Ministerio del Ambiente, son ejemplos de este tipo de abordajes que buscan mejorar la calidad de la información e involucrar a los actores que tienen intereses y necesidades en el conflicto.

14

Uno de los aprendizajes más relevantes, que surgen del acervo de PNUD en procesos de diálogo multiactor en la región, es que las “formas” cuentan y mucho. La dimensión procesal de los diálogos se ha revelado imprescindible y ha gravitado en procesos exitosos tanto o más que la propia sustancia o tema en torno al cual se dialogaba o intentaba buscar soluciones. En esa línea, para cada una de las etapas del diálogo considerar: la convocatoria, la preparación, el diseño de reglas, la celebración de sesiones, la facilitación, los espacios informales, el monitoreo, y la divulgación a la prensa, entre otras. Existe una serie de decisiones y opciones que pueden ser tomadas por los actores de manera anticipada o en el momento, que resultan críticas para su éxito. Del mismo modo, los protocolos de intervención para casos de conflictos que existen en varias de las unidades sectoriales o aquellos elaborados por la ONDS para el manejo práctico de las mesas de diálogo y de desarrollo, permiten evitar malos entendidos entre las partes y garantizar un proceso transparente, ecuánime, informado y participativo.

15

La existencia de una institucionalidad densa, compleja y variada no garantiza *per se* una reducción en el número de conflictos socioambientales, ya que según todos los consultados, este tipo de conflictividad está ligada al volumen de la cartera extractiva y al ritmo de crecimiento de la economía peruana altamente dependiente del sector. La institucionalidad ha crecido y se ha robustecido, pero eso no quiere decir que pueda seguirle el paso ni al nivel de explotación de los recursos naturales, ni al ritmo de crecimiento económico, uno de los más altos de la región durante la última década.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arana-Zegarra, Marco**, *“El caso del derrame de Mercurio en Choropampa y los daños en la población rural expuesta”* Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2009; 26(1): 113-18.
- **Bravo Alarcón Fernando**, *“Conflictos Socio Ambientales y Estado en el Perú”* ponencia para el IV congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente- Conflictos Ecológicos Distributivos. 5-10 octubre 2009. Bogotá.
- **Caballero Martin Victor**, *Conflictividad Social y Gobernabilidad en el Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – La Paz - Bolivia: PNUD 2012.
- **Cadarso, P.**, (2001) *Fundamentos Teóricos del Conflicto Social*, Siglo XXI, Madrid.
- **Calderón, F.**, (2011) (Coordinador). *Las Protestas Sociales en América Latina*. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina. PNUD; Fundación UNIR Bolivia.
- **Doring, M.; Dalponte, B.; Hoffay, M.**; *“ América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción ”* en Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010 CEGRE/CEHSEU/ IEEI/CRIES, 2013.
- **Gouley Clotilde** *“Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac”* Centro Bartolomé de las Casas, Consorcio de Investigación Económico y Social. 2005, Cusco.
- **Lazarte, J.**, (2009) *“Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias”* en Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro. FES-ILDIS y fBDM. La Paz.
- **Ormachea I. Bedoya C.** *“ Conflictos Sociales y Construcción Democrática”* en Quehacer, Lima, Desco, Nro. 164, enero-febrero 2007.
- **Rojas, C.**, *“La polarización irrumpe en escena”*. Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia, Noviembre 2008.

EL CASO PERUANO

- **Sanborn Cynthia A, Dammert J.L** *“Extracción de Recursos Naturales, Desarrollo Económico e Inclusión Social en Perú”* Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 16 de febrero de 2013.
- **Stewart, Frances** *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development, Working Paper No. 16*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2002

INFORMES Y NORMATIVAS

- Acuerdo Nacional. Política de Estado sobre los Recursos Hídricos. Secretaria Ejecutiva del Acuerdo nacional. Agosto 2012
- Boletín Informativo Nro. 2- “Dialogo”, Ministerio del Ambiente del Perú. Diciembre de 2013
- Boletín “Diálogo y prevención, Garantía de Desarrollo” en Willaqniki Nro. 1. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Diciembre 2012.
- Boletín “Mesas de Diálogo, Mesas de Desarrollo y Conflictos Sociales en el Perú” en Willaqniki Nro. 5. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Abril 2013
- Boletín “Construyendo el Sistema Nacional de prevención de Conflictos Sociales” en Willaqniki Nro. 4. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Marzo 2013
- Boletín “Balance Anual de la Conflictividad “en Willaqniki Nro. 14. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú.
- Conflictos mineros en el Perú: Condición Crítica. Oxfam internacional. Marzo 2009
- Decreto Supremo 10-2010-PCM Creando la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales
- Defensoría de la República del Perú. Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD. Actuaciones Humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con Ocasión de los Hechos ocurridos el 5 de junio del 2009 en las provincias de Utcubamba y Bagua.2009

EL CASO PERUANO

- Extractive Industries and Conflict, Guidance Note for Practitioners, European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action. 2012.
- Guiding principles on Business and Human rights- United Nations. Office of the High commissioner for Human Rights. 2011.
- Informe Anual del Proyecto "Alianzas para el Diálogo: Prevención de Conflictos Sociales en el uso de recursos Naturales 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Informe .El MINEM y la responsabilidad Social en Industrias Extractivas. Gobierno del Perú. 2013
- Ley General del Ambiente 28611
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28245 y su Reglamento por DC 008-2005-PCM
- Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Decreto Legislativo 1013
- Ley N° 29785 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Y Reglamento a dicha Ley Decreto Supremo 001-2012 MC
- Ley de Recursos Hídricos 29338 y su reglamento. Protocolo para la Intervención en Conflictos Sociales y Políticos. Defensoría del Pueblo de la Nación del Perú. 2004.
- Reglamento de Organización y Funciones (ROF) Ministerio de Energía y Minas del Perú.
- Resolución Ministerial 161-2011 de la PCM estableciendo los lineamientos y estrategias generales para la prevención de conflictos sociales en el PERU.
- Resolución ministerial 304-2008-MEM/DM que regula las normas de participación ciudadana en el subsector minero y Reglamento de Participación Ciudadana para el Sector Minero aprobado por DS 028-2008-EM y Resolución Ministerial No. 304-2008-MEM/DM
- Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua (Adecuación a la ley Nro. 29338, julio 2010.
- Strategy note. UNDP's Strategy for Supporting Sustainable and Equitable Management of the Extractive Sector for Human Development. December 2012
- U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, US Minister of Interior, US Geological Survey, January 2013.



**Alianzas
para el
Diálogo**
Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales

Proyecto Alianzas para el Diálogo

Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales

Nuestro objetivo

Contribuir con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible mediante la disminución de conflictos sociales y los niveles de conflictividad vinculados al uso de los recursos naturales, trabajando con la prevención y el diálogo como herramientas clave.

Nuestras líneas temáticas



Diálogo democrático y
prevención de conflictos



Ambiente y desarrollo
sostenible



Desarrollo local
y preventivo



Interculturalidad



Género

¿Cuáles son nuestras estrategias?

- Articulación intersectorial, interinstitucional e intergubernamental.
- Incidencia política y social.
- Desarrollo y fortalecimiento de capacidades.
- Generación de herramientas y gestión del conocimiento.

Nuestras contrapartes

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros • Ministerio del Ambiente • Ministerio de Energía y Minas • Ministerio de Cultura • Ministerio de Agricultura • Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental • Autoridad Nacional del Agua • Defensoría del Pueblo • 15 gobiernos regionales • Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales • Sociedad civil (universidades e institutos de investigación, ONG, organizaciones indígenas, sector privado, entre otras) y cooperación internacional.

Más información sobre el proyecto **“Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”** aquí:



facebook.com/Alianzas-para-el-Diálogo



[@AlianzasDialogo](https://twitter.com/AlianzasDialogo)



es.scribd.com/AlianzasDialogo



alianzasparaeldialogo.blogspot.com



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Centro Regional para América Latina y el Caribe
Casa de las Naciones Unidas, Ciudad del Saber, Edificio 128
Panamá, República de Panamá.
Teléfono: (507) 302 – 4500

www.regionalcentrelac-undp.org