

En las últimas décadas, el Perú ha experimentado un periodo de desarrollo económico como consecuencia de diversos procesos de inversión. Estos, por su envergadura, generaron en las poblaciones en las zonas de influencia directa expectativas de desarrollo económico y distribución de la riqueza, condiciones que se vieron contrastadas con necesidades insatisfechas, temor a lo desconocido, preocupación por su territorio y el ambiente. A estas circunstancias se le añaden las grandes limitaciones que tienen estas poblaciones en relación con las capacidades de negociación y diálogo, como también la inhabilidad por parte del Estado para implementar un sistema adecuado de gestión de conflictos que sea capaz de prevenir y atender el alto número de conflictos que suceden en el país². Esta última afirmación es muy importante dado que solo el desarrollo actual de conflictos mineros representa el 15% del total de las concesiones otorgadas, lo que nos hace vislumbrar un futuro con significativos incrementos en cuanto a conflictos sociales.

La gestión de conflictos

Las ciencias sociales han centrado su atención en el tema y han desarrollado diversos métodos descriptivos, como los análisis de casos, que hacen hincapié en las condiciones macro sociales de los movimientos; el enfoque analítico socioambiental, en caso de disputa de recursos naturales; la teoría de la acción colectiva, como acción política para enfrentarse a adversarios mejor equipados; conflicto como producto de la lucha política, en el caso de enfrentamiento de liderazgos locales; el análisis estructural, que analiza la causalidad de los conflictos; y, finalmente, el enfoque que se utiliza para el desarrollo de esta propuesta: un análisis centrado en el sistema de gestión de conflictos como conjunto de condiciones

«Las instituciones carecen de credibilidad para la resolución del conflicto puesto que es el Estado el que promueve estos proyectos de inversión que inician las disputas».



Foto CIES

El sistema es centralista, y si bien es cierto hay iniciativas a nivel de instancias sectoriales para resolver conflictos, estas no se dan a nivel regional y menos local.

estructurales, enfoques, prácticas y cosmovisiones en pugna las cuales conducen a revisar los siguientes aspectos:

Sobre la institucionalidad existente para la gestión de conflictos socioambientales

Si bien se ha iniciado un proceso de institucionalización para la gestión de conflictos, esta busca principalmente hallar soluciones ante situaciones de crisis frente al desarrollo de proyectos de inversión relacionados con la extracción de recursos minerales. Estas intervenciones han estado ausentes durante la etapa de escalamiento del conflicto, por carecer de una política de Estado para mantener el proceso, y

1/ El presente artículo está basado en el documento «Gestión de Conflictos Socio-Ambientales», realizado por los autores en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>

2/ Actualmente, la Defensoría del Pueblo registra un total de 250 conflictos, de los cuales entre el 29% y el 50% son conflictos socioambientales.

«Actualmente existe una desarticulación entre los niveles locales y regionales que se ve incrementada cuando el nivel nacional entra a formar parte del sistema».

porque generalmente se actúa solo durante la crisis y luego de la crisis. Además, las instituciones carecen de credibilidad para la resolución del conflicto puesto que es el Estado el que promueve estos proyectos de inversión que inician las disputas.

Sobre la capacidad existente para la gestión de conflictos socioambientales

Existe en el panorama un marco normativo que podría facilitar la gestión de conflictos. No obstante, los decretos legislativos DL 982, 983, 988 y 989 aprobados en el año 2007 vulneran los derechos de los ciudadanos para expresar sus demandas puesto que criminalizan la protesta social, y ello hace que el desarrollo de condiciones e inicio del diálogo sea difícil. Además, el sistema es centralista, y si bien es cierto hay iniciativas a nivel de instancias sectoriales para resolver conflictos, estas no se dan a nivel regional y menos local. Los gobiernos regionales tienen una participación marginal en los procesos técnico-administrativos que generan la conflictividad, como, por ejemplo, otorgamiento de las concesiones, licencia para el uso del agua, aprobación de EIAs y demás. Encontramos así que actualmente existe una desarti-

culación entre los niveles locales y regionales que se ve incrementada cuando el nivel nacional entra a formar parte del sistema. Existen además disputas entre cada uno de estos niveles, ya que las visiones a nivel regional y local se contradicen con las políticas a nivel sectorial, pero además, encontramos inconsistencias y contradicciones en el accionar de los diferentes sectores a nivel nacional.

Opciones de política

Frente a la coyuntura mencionada, la necesidad principal es la generación de un sistema de gestión de conflictos sociales. Para ello se proponen las siguientes opciones de política, que no son excluyentes entre sí, y que pueden desarrollarse a la par de la política seleccionada:

Articulación intersectorial de la intervención Estatal Central en los conflictos socioambientales

Esta opción implica desarrollar capacidades de “intervención temprana” en una figura de Organismo Descentralizado Público que integre las diferentes intervenciones que el Estado Central realiza; y adicionalmente generar un sistema de análisis, seguimiento, monitoreo y evaluación común de los conflictos socioambientales. Esto significará un costo en infraestructura y recursos humanos descentralizados, tiempo para el desarrollo de la normatividad, rediseño de roles y funciones, así como desarrollo de capacidades y herramientas; demandará también una gran voluntad política capaz de articular a diferentes sectores para el desarrollo de los cambios propuestos. Esta opción generaría una mayor y más eficiente presencia del Estado, tanto a nivel horizontal (intersectorial), como a nivel vertical (nacional y subnacional), pues articularía todo el sistema y ello cambiaría las condiciones estructurales que generan conflictividad. Sin embargo, puede generar también el riesgo de mantener una visión centralista en la resolución de conflictos. Además, demandará mucho tiempo y esfuerzo, como también puede producir resistencia de parte de funcionarios y algunas empresas.

«Solo el desarrollo actual de conflictos mineros representa el 15% del total de las concesiones otorgadas».



Las medidas propuestas revertirán la tendencia centralista de abordar los conflictos, sobre todo la presión de los lobbies y grupos de poder que desean mantener el status quo.

«Necesitará de la implementación de un consejo multisectorial que apruebe los planes y lineamientos, y evalúe la actuación de la unidad a crearse».

Política de fortalecimiento de las unidades existentes de intervención en conflictos socioambientales del Estado Central para mejorar el impacto de sus actuaciones

Consiste en el fortalecimiento normativo de las unidades de intervención y prevención de conflictos dotándolas de recursos y personal. También desarrollará instrumentos comunes para la intervención temprana y de crisis en “unidades de intervención” que aborden conceptos, definiciones básicas, sistemas comunes de comunicación, diseños de procesos, etc. Esta opción supone una menor inversión, pues solo desarrollará las capacidades de las instancias que ya existen. Se basa en una articulación mínima producto de compartir instrumentos de gestión de conflictos, y potenciar así la actuación de las unidades. No obstante, al ser la opción de política menos costosa, es también la que tendrá menores efectos, pues no hay rediseño de las unidades ya existentes, es decir, no actúa sobre las condiciones estructurales que incrementan la conflictividad.

Mejora en los procesos de participación, consulta y procedimientos administrativos y técnicos relacionados con el desarrollo de proyectos mineros

Esta opción de política buscará una comisión tripartita para revisar y reformular los reglamentos que regulan los estándares sociales, el respeto de los derechos humanos y los mecanismos de participación, comunicación e información que son problemáticos en el otorgamiento de concesiones y operaciones de los proyectos. Además, generaría un sistema descentralizado de recojo de demandas de intervención en conflictos, y un mecanismo para recoger quejas y denuncias sobre malas prácticas de imparcialidad y corrupción de funcionarios. Esta es una política que demanda más tiempo y dedicación por los procesos de concertación y consensos que implica; empero, es relativamente menos costosa que otras iniciativas y puede ser financiada por cooperación o tesoro público. Asimismo, a corto plazo puede generar más cambios que las otras opciones, pues abordará dos



Foto CIES

Se sugiere una alianza entre medios de comunicación regionales, municipios provinciales, locales y mancomunidades, además de la participación de universidades internacionales y ONGs especializadas en prevención de conflictos.

nudos recurrentes de los conflictos: participación y los procesos técnicos ambientales. Es importante señalar que, a pesar de ser rápida, no actúa sobre las condiciones estructurales de la conflictividad y es probable que los procesos participativos no sean vinculantes ni sea útil para implementar los acuerdos.

Propuesta de política

Descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales

Consiste en la transferencia de roles, funciones, competencias y recursos de los sectores hacia los gobiernos regionales para la “actuación preventiva temprana” en los conflictos socioambientales. Necesitará de la implementación de un consejo multisectorial que apruebe los planes y lineamientos, y evalúe la actuación de la unidad a crearse. Sin embargo, desarrollará capacidades, instrumentos, procesos de comunicación, diagnóstico y análisis que tendrán como principios rectores la participación, la interculturalidad, la perspectiva de género y la inclusión. Estas medidas revertirán la tendencia centralista de abordar los conflictos, sobre todo la presión de los lobbies y grupos de poder que desean mantener el *status quo*. Significará también un proceso de capacitación y diseño institucional para lograr unidades y equipos eficientes en las nuevas coordinaciones. Todo esto resultará en una intervención temprana que reducirá la ocurrencia de crisis, en un mejor conocimiento de las problemáticas, condiciones y causas que generan los conflictos, y permitirá a su vez un monitoreo y seguimiento de los acuerdos de modo más cercano,



La principal virtud de esta política es que potencia el manejo temprano de los conflictos, cuando las problemáticas empiezan a manifestarse, con gran participación de la sociedad civil, sector empresarial e instituciones competentes.

debido a que los Gobiernos Regionales, por el mayor conocimiento de su territorio, idiosincrasia, redes sociales y dinámicas de poder social, podrán establecer mejores criterios en los procesos de gestión y fortalecerán los canales de comunicación, gestión y monitoreo vertical. Si bien la política escogida presenta beneficios específicos y realizables, puesto que enfrentan al factor clave que es el desconocimiento, el centralismo y las diferentes visiones de desarrollo de los actores, presenta también obstáculos, ante los cuales se proponen alianzas específicas que harán llevadero el proceso. Para lograr la transferencia de competencias y funciones a las regiones se debe facilitar un proceso de transferencia de competencias, redefinición de las unidades centrales de gestión de conflictos para que actúen de manera complementaria a las unidades regionales; asimismo se debe crear una alianza entre sectores del Estado y las instituciones públicas autónomas, con los gobiernos regionales y municipios provinciales.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de intervención temprana y de crisis de las unidades regionales, se requiere un equipo humano con altas capacidades técnicas y habilidades de generación de confianza, un sistema de información y comunicación preventiva y de alerta temprana participativa. Para ello se sugiere una alianza entre medios de comunicación regionales, municipios provinciales, locales y mancomunidades, además de la participación de universidades internacionales y ONGs especializadas

«Todo esto resultará en una intervención temprana que reducirá la ocurrencia de crisis».

en prevención de conflictos. Además, en este nivel se pueden generar procesos multiculturales para la gestión de conflictos que incluya los recursos locales de mediadores interculturales y el rol de las mujeres.

Respecto a la articulación con la sociedad civil, con las empresas y actores del desarrollo para ampliar la capacidad de respuesta regional frente a los conflictos, se recomienda generar alianzas entre los diversos actores; para articular instituciones autónomas y de la sociedad civil y lograr un compromiso en la actuación conjunta, sinergia de los equipos distintos, además de proponer modelos o destacar prácticas empresariales de responsabilidad social para el manejo de conflictos. La principal virtud de esta política es que potencia el manejo temprano de los conflictos, cuando las problemáticas empiezan a manifestarse, con gran participación de la sociedad civil, sector empresarial e instituciones competentes.

Hoja de ruta a 100 días

- Incidir en el MEF para facilitar la conformación de unidades de prevención de conflictos a iniciativa de los gobiernos regionales.
- Promulgar la normatividad regional que crea la subgerencia de gestión de conflictos socioambientales.
- Transferir las competencias regionales en lo referido a la gestión de conflictos socioambientales y la articulación con los procesos participativos a nivel sectorial, proveyéndole de capacidades específicas para convocar e instalar los procesos de manejo de conflictos.
- Instalar oficinas/equipos regionales y sectoriales para la identificación y el análisis de conflictos, y el desarrollo de procesos colaborativos de diálogo, planificación, generación de consensos y manejo de conflictos.
- Capacitación interna al equipo y desarrollo de instrumentos y protocolos de actuación.
- Foro regional sobre el país, sobre la intervención preventiva, que presente y posicione a la subgerencia de GCSA.
- Identificación y capacitación de actores de la sociedad civil con capacidades, credibilidad y disponibilidad para asumir diferentes funciones de terceros en los procesos -facilitadores de proceso, mediadores culturales, especialistas temáticos, monitores, reconciliadores, etc.- e incorporarlos a las intervenciones.
- Conformación de los Consejos Regionales de Prevención de Conflictos Socioambientales (CRPCSA) y presentación en público.