



Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú

Giselle Huamaní Ober
Sandro Macassi Lavander
Julio Alegría Galarreta
Telmo Rojas Alcalde



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú

Giselle Huamaní Ober
Sandro Macassi Lavander
Julio Alegría Galarreta
Telmo Rojas Alcalde



Canadian
International
Development
Agency

Agence
canadienne de
développement
international

Canada



CIES
consorcio de investigación
económica y social

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax [51-1] 421-2278
www.cies.org.pe

Proyecto: "Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención y resolución de conflictos socioambientales en el Perú"

Supervisor del proyecto: Javier Portocarrero Maisch

Coordinador del proyecto: Ricardo Corcuera Molina

Asistente del proyecto: Danielle Alvarez Ñavincopa

Primera edición: Lima, marzo de 2012

Edición: CIES

Arte de carátula y diagramación: Carmen Inga Colonia

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.

Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Telefax: 471-5366

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2012-03493

ISBN: 978-612-4099-26-7

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones académicas y centros de investigación. Su misión es contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica y social. El propósito del CIES es fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, la empresa privada y la cooperación internacional.

El proyecto "Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención y resolución de conflictos socioambientales en el Perú" es una iniciativa del CIES apoyada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y cuyo objetivo es apoyar al Estado a mejorar su sistema de gestión de conflictos socioambientales.

El CIES no comparte necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo I: Hallazgos de los diagnósticos según hipótesis	15
1.1 Hipótesis 1	15
1.2 Hipótesis 2	19
1.3 Hipótesis 3	23
1.4 Hipótesis 4	26
1.5 Hipótesis 5	27
1.6 Hipótesis 6	28
1.7 Hipótesis 7	34
Capítulo II: Sistema Nacional de Gestión de Conflictos	36
2.1 Mapeo de actores	37
2.2 Procedimientos, etapas y formas de intervención	52
2.3 Principales procesos de gestión de conflictos	56

2.4 Conclusiones de capítulos I y II	60
2.5 Anexos de capítulos I y II	64
Capítulo III: Documento de propuesta y mejoras del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos	68
3.1 ¿Por qué un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambiental?	71
3.2 Perspectivas generales	72
3.3 Líneas de acción y propuestas de mejora a nivel nacional para una actuación articulada e integral del estado	73
3.4 Descentralización y reorganización de funciones	77
3.5 Mejorar la formulación, aprobación y comunicación de los EIAS	84
3.6 Desarrollar procesos comunicativos, participativos y transparentes para la construcción de confianza	87
3.7 Líneas de acción y propuestas de mejora a nivel regional para una respuesta temprana	91

Presentación

Este libro resume los principales productos del proyecto “Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención y resolución de conflictos socio-ambientales en el Perú” ejecutado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con financiamiento de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) durante 14 meses (mayo 2010 a julio 2011) y que tuvo por objetivo apoyar al Estado a mejorar su sistema de gestión de conflictos socio-ambientales con la elaboración de tres diagnósticos: uno a nivel nacional y dos a nivel regional; y, una propuesta de mejora del sistema dirigido a autoridades competentes en el tema.

El diagnóstico a nivel nacional fue coordinado con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Defensoría del Pueblo, y los diagnósticos regionales fueron coordinados con los gobiernos regionales de Cajamarca y Cusco, respectivamente. Estas dos últimas regiones fueron elegidas para el diagnóstico regional debido a que registraban la mayor cantidad de conflictos socio-ambientales según los reportes de la Defensoría del Pueblo.

El proyecto se ejecutó basándose en 7 acciones principales: 1) conformación de un comité Asesor, para orientar las actividades y buscar sinergias entre Estado, empresa privada y sociedad civil; 2) selección del equipo de investigación, para ser responsable de elaborar los diagnósticos y la propuesta de mejora; 3) selección y visitas de un experto internacional, para conocer la experiencia en materia de gestión de conflictos socio-ambientales ejecutada en Canadá; 4) capacitación de funcionarios, para involucrarlos desde sus organizaciones y conocer sus expectativas frente a los diagnósticos y propuestas de mejora; 5) reuniones con partidos políticos y funcionarios, para compartir los diagnósticos y la propuesta de mejora y articular con el proceso de elecciones presidenciales 2011; 6) capacitación a periodistas, para despertar su interés en informar y conocer dónde surge el conflicto; y 7) difusión de resultados del proyecto, mediante web, boletín, seminarios, y publicaciones.

La presente publicación es resultado de los diagnósticos y las propuestas de mejora identificadas a nivel nacional y regional, generadas por el proyecto. Es así que dividimos

la publicación en tres capítulos: el primer capítulo lo constituye el diagnóstico de políticas y procesos para gestionar los conflictos socioambientales. El segundo, se refiere a un análisis para conformar un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos; y el tercer capítulo presenta una perspectiva integral de propuesta y mejoras del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos con enfoque de prevención y transformación de conflictos.

Invitamos a la sociedad civil, sector público y privado conocer y difundir esta publicación; y, deseamos dejar constancia de nuestra gratitud hacia los autores por su dedicación y esfuerzo. Sin embargo, ni el CIES, ni sus socios comparten necesariamente las opiniones vertidas en este documento, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Oficina Ejecutiva CIES

Introducción

En el Perú, los conflictos socioambientales han crecido en los últimos años de manera más intensa, duradera y con agendas más complejas. Han movilizado cada vez a más personas, las cuales se perciben eventualmente afectadas o excluidas de los beneficios. Por otro lado, el número de concesiones que comprometen el medio ambiente ha aumentado de manera significativa —se ha duplicado entre el año 2006 y 2011¹—, y la minería ha logrado su mayor expansión en el territorio, con presencia no solo en la Costa y Sierra, sino también en la Selva. Sin embargo, las comunidades, las autoridades locales, e inclusive los Gobiernos Regionales, perciben tener poco o insuficiente nivel de involucramiento sobre el uso de las riquezas naturales. Ello, a pesar de poseer competencias sobre los territorios y sobre el impacto que puedan causar los proyectos mineros que se encuentran en las regiones. Paradójicamente, cerca del 50% de los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo son categorizados como socioambientales, de los cuales alrededor del 80% involucran el desarrollo de proyectos mineros —sobre todo en lo concerniente al agua—. Coincidentemente, las regiones con mayores niveles de conflictividad muestran los índices de pobreza más altos en el país. En este contexto nacional, el Ordenamiento Territorial (OT), la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y los Planes de Desarrollo Concertado se constituyen como instrumentos de planificación de los recursos y de sus beneficios. Estos permitirán plantear los procesos de negociación, concertación y diálogo sobre otras premisas.

Frente a los escenarios de conflicto, el Estado intenta responder, dentro de su política de promoción del desarrollo, a través de la inversión privada de la minería, con mecanismos de gestión de conflictos. Sin embargo, al margen de las limitaciones en las capacidades de los funcionarios encargados de esta tarea, no se puede superar los problemas de la voluntad política para actuar ni puede aplicarse un enfoque de prevención

1 VII Informe del Observatorio de Conflictos Mineros (OCM), enero, 2011.

de crisis para poder asegurar la gobernabilidad política y el manejo de crisis con una perspectiva de seguridad del Estado y no transformativa.

En principio, para la creación de un sistema de gestión de conflictos se debe partir del análisis de las condiciones estructurales en las que estos se están generando; el tipo de demandas, las necesidades, las dinámicas entre los actores, etc. Sin embargo, para el desarrollo del tipo de institucionalidad propia de la gestión de conflictos que se ha desarrollado en el Perú, se ha partido de la presión social generada por los conflictos y por las poblaciones movilizadas sobre los políticos, es decir, de las crisis. En este documento se analiza cómo los distintos elementos que se han creado a partir de las dinámicas sociales y políticas han dado forma a ciertas instituciones, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para manejar los conflictos, los cuales son elementos básicos para la conformación de un sistema.

Sumado a lo anterior, sobre el análisis de las distintas institucionalidades creadas a lo largo del tiempo y de la escasa normatividad, notamos que han surgido diversos roles que se originan en el aumento reciente de los conflictos. Sin embargo, la institucionalidad de los últimos años se ha concentrado en el manejo de conflictos por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Se ha tenido que manejar los conflictos emblemáticos y políticos directamente, dejando de lado muchas iniciativas de procesos, algunas muy exitosas o con gran potencial, las cuales se ubican en otros niveles de gobierno, como el regional. Dentro de estos conflictos se ha dado mayor competencia a los sectores que han tenido que ver con la conflictividad minera —como es el caso del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), luego el Ministerio del Ambiente (MINAM)—, pero la perspectiva es aún sectorial, vertical y aislada. Se observa, pues, que los procesos de gestión de conflictos por parte del Estado no han podido superar la “compartimentalización” y el recelo hacia otras instituciones —como la Defensoría—. Mientras tanto miembros de la sociedad civil han sido incorporados en la gestión de conflictos, aunque de manera marginal a pesar de que en numerosos casos han servido informalmente de interlocutores, de puentes entre los negociadores, de *brokers* culturales, de capacitadores en habilidades para el diálogo, etcétera.

La gestión del conflicto no puede ser manejada como si fuera un área temática más dentro de las políticas del Estado. Está directamente relacionada con la forma en que la sociedad identifica y se plantea los problemas, los discute, busca soluciones, contiene sus crisis, aprende y construye mejores condiciones para que los conflictos a futuro dejen a la sociedad más fortalecida. En resumen, tiene que ver con los mecanismos, procesos y actitudes para responder a los cambios y solucionar los problemas. Si los conflictos han de transformarse, las distintas agencias y actores que constituyen esta institucionalidad en la gestión de conflictos necesitan modelar en sus procedimientos, en procesos y metodologías, en su análisis, en su comprensión y en su forma de relacionarse con los otros actores, principios guía de la transparencia, inclusión, participación, flexibilidad y respeto.

Aunque la conflictividad en el Perú atraviesa todos los sectores del Estado y todas las regiones, la investigación se delimitó a la conflictividad socio ambiental que es la más álgida debido al escalamiento de sus dinámica y sus implicancias sociales, ambientales, políticas, y económicas. Como una manera de aplicar la reflexión y análisis a casos concretos sobre la conflictividad y como se está gestionando, se desarrollaron tres diagnósticos a nivel central, en la región de Cajamarca y en la región de Cusco relacionados con la gran y mediana minería. Estos tres diagnósticos produjeron sus correspondientes propuestas y recomendaciones.

Por tanto, el documento trabajado en este libro es una integración y resumen de los tres diagnósticos, y la propuesta y mejoras para el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos está basado en las recomendaciones y propuestas que surgieron a partir de las tres recomendaciones. Los diagnósticos completos están colocados en la página Web del CIES.

Este documento está organizado en tres capítulos. El primer capítulo lo constituye el diagnóstico de las políticas, procesos, metodologías, protocolos para gestionar los conflictos socio ambientales ordenadas alrededor de siete hipótesis y a partir de los hallazgos encontrados de los diagnósticos a nivel de la región de Cajamarca, de la región de Cusco y a nivel central. El segundo capítulo lo constituye el análisis de los elementos que podrían llegar a conformar un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos, a partir del mapeo de los actores, los procedimientos, etapas y formas de intervención y los principales procesos para la gestión de conflictos que se han venido utilizando. El tercer capítulo lo constituye el documento trabajado exclusivamente para desarrollar una perspectiva integral de propuesta y mejoras del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos además, con enfoque de prevención y transformación de los conflictos.

En la propuesta de investigación para los diagnósticos nacional y regionales —Cajamarca y Cusco— se plantearon siete hipótesis que coinciden con el cuerpo de la literatura en el manejo de conflictos. Estas se han debatido en los últimos años y tienen que ver con temas de impactos, rol de las mujeres, la perspectiva cultural, negociaciones duras *versus* negociaciones integrativas, transformación *versus* manejo de crisis, etc. Sobre estas siete hipótesis se han ordenado las entrevistas con los actores en los conflictos y se han sistematizado los hallazgos:

Hipótesis 1: El desarrollo de crisis y conflictos alrededor de la minería formal tuvo una influencia de arrastre en la generación de un sistema de gestión de conflictos.

Hipótesis 2: La institucionalidad y la normatividad —herramientas teóricas y metodologías— existentes para la gestión del conflicto tienen poca claridad y limitaciones en la perspectiva de los roles, capacidades y potencial para la gestión de conflictos.

Hipótesis 3: El sistema de gestión de conflictos no está incorporando el potencial humano e institucional con el que cuentan las muchas instituciones existentes para la gestión de los conflictos.

Hipótesis 4: Los actores y terceros en los conflictos se enfocan en los intereses —y muchas veces en las posiciones políticas— respondiendo limitadamente a algunas necesidades básicas humanas y perdiendo la oportunidad de trabajar sobre las cosmovisiones de los actores —sobre todo en su relación y en el valor que le dan al medio ambiente— y además sobre la relación de conflictividad entre los actores.

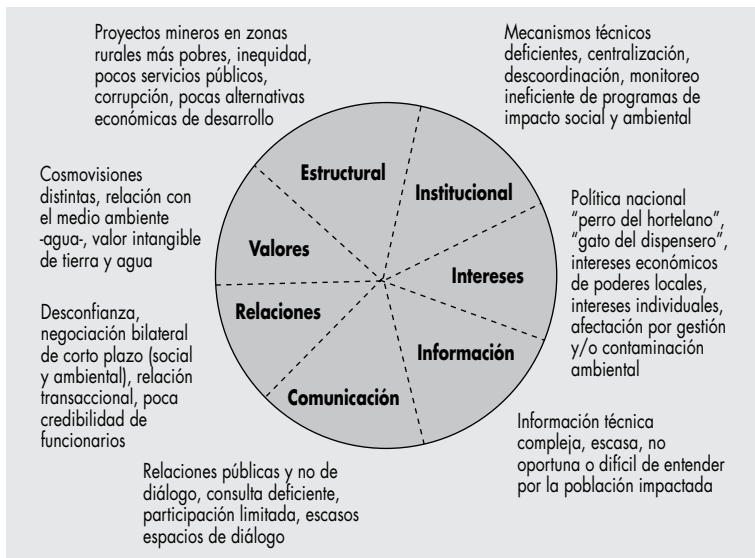
Hipótesis 5: Los procesos de gestión de conflictos se enfocan exclusivamente en la obtención de acuerdos y no en la relación ni en el proceso entre los actores.

Hipótesis 6: Los actores institucionales públicos tienen una presencia y conocimiento insuficientes del conflicto a lo largo de sus etapas, lo cual dificulta un facilitamiento sistemático, continuo y sostenible de los procesos de gestión de conflictos.

Hipótesis 7: Los procesos de gestión de conflictos no incorporan las necesidades e intereses de los grupos más excluidos y, por lo tanto, no inciden de manera sostenible en sus condiciones de vida ni en sus relaciones de poder al interior de sus comunidades.

Al margen de los aspectos negativos que han acarreado los conflictos socioambientales en el Perú (como los costos humanos, sociales y económicos), estos han visibilizado, a nivel de país, realidades complejas y necesidades sociales que de otra manera permanecerían ignoradas por la opinión pública y poco atendidas por los gobiernos y autoridades. Es más, al realizar un análisis sistemático de las causas de los conflictos y sus crisis se puede identificar los factores comunes a la diferente casuística y, por tanto,

GRÁFICO 1
Factores contribuyentes en los conflictos socioambientales



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

proponer políticas públicas que permitan transformar dichos conflictos en oportunidades de desarrollo humano inclusivo, manejo ambiental sostenible y de respeto a los derechos humanos. La propuesta de política pública de estos diagnósticos busca responder no solo a los aspectos relacionales, de información, comunicación, valorativos y de intereses que surgen entre los actores durante el conflicto, sino que apunta principalmente a los aspectos estructurales e institucionales de los conflictos socioambientales. Véase el gráfico 1 donde se han identificado la multiplicidad y complejidad de factores que contribuyen con los conflictos socioambientales. Con ello no se busca que se administren las problemáticas del conflicto enfocándose solo en la falta de información clara y oportuna sobre los proyectos mineros, la insensibilidad o ignorancia cultural de los actores o en la relación de desconfianza, etc.; antes que todo esto, se busca transformar el conflicto proponiendo cambios estructurales e institucionales que generan el mismo tipo de conflictividad en otras regiones del país —como la falta de consulta previa, insuficiencia de los EIAS, la débil legitimidad de las licencias sociales, la ausencia de una gestión integral del agua, entre otros—.

El equipo investigador desarrolló la metodología de investigación a ser aplicada en las regiones de Cajamarca y del Cusco y a nivel Nacional la cual consistió en la selección de seis casos de conflictos socioambientales relacionados con la mediana o gran minería, es decir, tres en la región Cajamarca y tres en la región Cusco. A partir de ello, se desarrollaron los respectivos instrumentos para realizar entrevistas individuales, grupos focales y sistematización y análisis de documentación primaria y secundaria relacionada directamente con los seis casos seleccionados y otros emblemáticos.

Las entrevistas fueron aplicadas según el mapeo de actores —primarios, secundarios y terciarios— utilizado en el campo de la transformación de conflictos a actores provenientes de sociedad civil, sector empresarial, sector público involucrados en los conflictos seleccionados y en otra casuística relevante para el diagnóstico. Para el diagnóstico nacional participaron 37 personas, para Cusco 63 y para Cajamarca 48. Se realizaron grupos focales para cada caso con mujeres involucradas en el conflicto para garantizar su participación y recoger su perspectiva de género en el diagnóstico, en un total de 6.

El equipo investigador agradece a todas las personas que colaboraron desinteresadamente con este diagnóstico, dando su opinión y percepción de los hechos. En especial, en Cajamarca agradecemos a las mujeres que participaron en los talleres de La Encañada, Cajamarca y Hualgayoc y a los dirigentes de base entrevistados. En Cusco agradecemos a la Sra. Carol Fries, Eco. Oscar Mollohuanca Cruz, Ing. Jorge Ruelas Moscoso, Sr. Domingo Benito Calderón, Lic. Clotilde Layme, Dr. Silvio Campana Zegarra, Abog. Ruth Luque Ibarra entre otros. En Lima agradecemos al Sr. José Luis Carbajal, Sr. Javier Torres, Eco. Jose de Echave, Abog. Rolando Luque, Abog. Ivan Ormachea, Sr. Cesar Bedoya, Ing. Carlos Pereyra, Abog. Manuel Pulgar Vidal, Abog. Cesar Guzman Barrón. Un reconocimiento especial al apoyo técnico brindado por Ian Thomson y Susan

Joyce de On Common Ground, Vancouver Canadá, y el equipo del Centro Bartolomé de las Casas para la realización del estudio en el ámbito de la región Cusco Centro Bartolomé de las Casas.

CAPÍTULO I

Hallazgos de los diagnósticos según hipótesis

1.1 Hipótesis 1: El desarrollo de crisis y conflictos alrededor de la minería formal tuvo una influencia de arrastre en la generación de un sistema de gestión de conflictos

A pesar de que el Perú se ha caracterizado por ser un país extractivo de sus recursos naturales, las normas legales no han ido a la par del desarrollo de los procesos extractivos para protegernos de los impactos socioambientales o para enmarcar la actividad industrial. Las protestas populares a partir de los impactos de la minería fueron tratadas desde una perspectiva ambiental —con respuestas del Estado en materia de política ambiental—, mientras el aspecto social de dichas protestas tuvo un tratamiento normativo mínimo. Por tanto, a lo largo del siglo pasado, las normas ambientales han tenido un desarrollo reactivo a raíz de la aparición de los conflictos vinculados a las actividades productivas². Por otro lado, el desarrollo de políticas de gestión social —incluyendo el manejo de conflictos— ha sido tardío en comparación con el desarrollo de las políticas sobre gestión ambiental, las cuales surgieron a partir de los años 90 a través de normas explícitas que regulan la actuación de las empresas mineras³.

En la década de 1990, con la asistencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el Perú privatizó y generó nuevas políticas para el sector minero, que tradicionalmente habían sido propiedad del Estado. Esto conllevó a que el país no solo

2 Por ejemplo, en 1925 la contaminación ambiental a partir de la actividad minera en Cerro de Pasco acarreó protestas sociales, las cuales provocaron acciones del Gobierno, por ejemplo, el manejar los humos nocivos. Además, entre los años 40 hasta los 60 se dieron normas para el control sanitario de las plantas industriales, olores, ruidos molestos, desagües industriales, etcétera.

3 Por ejemplo: EIA, PAMA, Declaración Jurada Anual, plan de cierre, sistema de monitoreo ambiental, límites máximos permisibles para emisiones y efluentes, guía de manejo ambiental minero, entre otros.

fuera atractivo “mineralmente”, sino que ese carácter atractivo se extendiera para las inversiones de compañías mineras transnacionales. Como producto de estas políticas tenemos la mayor cantidad de grandes empresas mineras y de empresas *junior*⁴ en comparación con otros países del mundo.

También en 1990, a partir del Código del Medio Ambiente, la importancia ambiental para las actividades productivas se hace más relevante y se dictan normas en forma más integral. Muestra de esto son los principios ambientales y herramientas de gestión ambiental. Sumado a lo anterior, se empieza a desarrollar un proceso de política nacional del ambiente con legislación, instituciones, recursos y mecanismos apropiados.

A mediados de los años 90, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo apoyaron una política de modernización del Poder Judicial, a partir de la cual se aprobó la implementación de la ley de Arbitraje (Ley 26572, 1995) y de la Conciliación (Ley 26872, 1997) como maneras “alternativas” —efectivas, rápidas y económicas— de resolver los conflictos y, además, de contribuir a la seguridad y estabilidad del contexto en el que se realizaban las inversiones. Aunque dichos instrumentos no están enfocados en los casos de conflictos socioambientales, como sí lo es el Arbitraje Ambiental⁵, en el Perú no se practica la flexibilidad institucional ni normativa para aplicar y adaptar dichos instrumentos a situaciones de conflicto que se desarrollan alrededor de los proyectos mineros⁶. Aunque los principios de la mediación, la conciliación y el arbitraje son de aplicación universal y voluntaria a las partes que quisieran utilizarlos, aún no se ha descubierto el gran potencial de utilización de dichos procesos dentro de aquellos administrativos y técnicos que conllevan los proyectos mineros. Sin embargo, a pesar de las políticas ambientales y de métodos alternativos para el manejo de conflictos, con el aumento de la actividad minera en el país los conflictos se han incrementado progresivamente y las situaciones de violencia alrededor de operaciones mineras a gran escala.

Es por esta razón que, a raíz de la presión de las instituciones financieras, los inversionistas y los accionistas, han surgido principios, guías y estándares para mitigar daños por los impactos no planificados y para generar un compromiso de responsabilidad social. En general, las políticas sociales a nivel internacional para el desarrollo de los proyectos mineros se han realizado posteriormente a las políticas de gestión

4 Las empresas *junior* están enfocadas principalmente en tareas de exploración. Muchas de ellas solo desarrollan la exploración y luego traspasan o venden el proyecto a las empresas mineras más grandes.

5 Sin embargo, está considerado en la Ley General del Ambiente, y ha designado al Ministerio del Ambiente como el encargado de su funcionamiento. Aún no cuenta con las normas reglamentarias que permitan su aplicación.

6 En el caso de Bolivia, se adecuaron los principios y el proceso contemplados en la ley 1770 de Arbitraje y Conciliación para incorporar una perspectiva de prevención y transformación de conflictos dentro de los procesos administrativos y técnicos relacionados con los conflictos forestales y de tierras. Ver: *Reportes de trabajo, Giselle Huamaní Ober, La Paz: SNV, 2005.*

ambiental⁷. Sin embargo, cuando comparamos la evolución de estas problemáticas en el Perú, encontramos que la legislación nacional en materia social ha sido escasa; el único requerimiento es el compromiso social previo⁸ a través de una Declaración Jurada para administrar responsablemente el impacto social para el beneficio común de las poblaciones afectadas como actividades productivas dentro de la excelencia ambiental; relación de respeto con las comunidades frente a sus instituciones, autoridades, cultura; información sobre minería y diálogo continuo y oportuno con la población y autoridades; desarrollo local mas allá de la actividad minera; fomento del empleo local —incluyendo capacitación— y adquisición de bienes y servicios locales; y creación de *mecanismos de concertación* apropiados. Adicionalmente, las empresas requieren presentar un reporte anual sobre sus acciones de desarrollo sostenible.

Asimismo, el MINEM ha elaborado una Guía de Relaciones Comunitarias de carácter referencial y voluntario para brindar sugerencias sobre la elaboración del EIA, planes de relaciones comunitarias, códigos de conducta, aspectos de la consulta y políticas de responsabilidad social. Sumado a ello, existe un reglamento de consulta y participación ciudadana⁹ en el procedimiento del EIA, el cual ha generado mucha polémica a nivel nacional por su limitado alcance en la práctica. Por ello se hace necesario reevaluar la calidad de la participación en los procedimientos del EIA para poder, por ejemplo, mejorar los estándares de publicidad, de los requerimientos de participación de los distintos actores, de la calidad y la veracidad de la información, el desarrollo de capacidades de las comunidades para participar informadamente, la no utilización de los EIAs como campaña a favor del proyecto, etc. Finalmente, en el mismo reglamento se consignan recomendaciones a las empresas para la incorporación de procedimientos destinados a la gestión de conflictos en su interior.

En la última década se han desarrollado diferentes iniciativas para la gestión de conflictos en el Perú, a la par de la dinámica de crecimiento económico y de los nuevos escenarios de involucramiento de los actores sociales en los procesos de desarrollo, la descentralización, la regionalización y la participación ciudadana. En los últimos tres años, el Ejecutivo ha impulsado diversas iniciativas para dotar a la PCM, PCM-PrevCon, ministerios y, en menor medida, a algunos Gobiernos Regionales, de recursos institucionales, capacidades y herramientas para la gestión de conflictos a nivel central. Pese a estos esfuerzos, gran parte de esta incipiente institucionalización ha respondido

7 Con los requisitos de estudios de impacto social, medidas de mitigación social (para asegurar que la población no sea perjudicada), acuerdos de beneficio/impacto, procesos de consulta pública e información previa, acceso a la información —cómo se presenta la información pública y transparencia de la información—, evaluación de costo-beneficio, mecanismos de inversión social -fondo social, aporte por la sobre ganancia-, mecanismos de remediación y queja, entre otros.

8 DS N.º 042-2003-EM.

9 RM N.º 596-2002-EM/DM.

principalmente a las situaciones de crisis que han emergido en las áreas de desarrollo de proyectos de inversión pública, de extracción de recursos minerales, de aprovechamiento de recursos naturales, entre otros. Por tanto, el sistema de gestión se ha caracterizado por una orientación a buscar soluciones inmediatas a dichas situaciones —administración del conflicto¹⁰— a fin de garantizar las condiciones de desarrollo de los proyectos, lo cual dificulta el desarrollo de una perspectiva más sistemática e integral para resolver los problemas que están originando los conflictos —transformación del conflicto¹¹—. Es decir, el mismo sistema de gestión del conflicto —administración en el corto plazo— está posibilitando en el mediano y largo plazo que los problemas irresueltos escalen en conflictos más agudos y polarizados.

Dado el desarrollo de la minería formal —su intensificación en la última década y su proyección para desarrollar el gran número de concesiones ya otorgadas— se proyectan mayores escenarios de conflictos y, por tanto, el Ejecutivo responde con una mayor institucionalidad. El ordenamiento institucional para la gestión de conflictos que se desarrolló no tuvo como objetivo la concertación de intereses para el desarrollo del interés común, sino de un cierto tipo de interés: de la inversión privada. Como consecuencia de este modelo, encontramos la inexistencia de un sistema a nivel regional que se articule con el nivel nacional. En las regiones de Cusco y Cajamarca se han encontrado intervenciones estatales dispersas a cargo de diversos actores institucionales, que actúan de manera desarticulada entre ellos y de modo no orgánico. Se ha encontrado, en ambos casos, que las diferentes “institucionalidades” para enfrentar los conflictos desde Lima complejizan la resolución de conflictos desde las regiones. Observamos, pues, que el sistema es centralista y no ha permitido generar ni desarrollar, mediante el “efecto de arrastre”, un sistema de gestión de conflictos; todo lo contrario, ha resultado ser una de las causas del crecimiento de los mismos.

10 Se entiende como administración de conflictos a la perspectiva de intervenir para manejar las expresiones del conflicto —crisis, acciones extremas, etc.— y de búsqueda de soluciones inmediatas. Tiene un alcance de corto plazo.

11 Se entiende como transformación de conflictos a la perspectiva integral de intervenir en estos en cuanto a la problemática y las causas estructurales que los originan. Además, busca reconstruir las relaciones sociales dañadas por el conflicto, e institucionalizar políticas públicas que respondan a las necesidades insatisfechas de los actores. Tiene un alcance de largo plazo.

1.2 Hipótesis 2: La normatividad, la institucionalidad y la capacidad — herramientas teóricas y metodologías— existentes para la gestión del conflicto tienen poca claridad y limitaciones en la perspectiva de los roles y potencial para la gestión de conflictos

En el panorama normativo que podría facilitar el funcionamiento del sistema de gestión de conflictos existe un marco legal en el Perú¹² que reconoce la participación ciudadana para la promoción del diálogo. Por un lado, se reconocen los derechos y libertades fundamentales de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento; el acceso a la información pública, el derecho de petición y los derechos de reunión y de asociación, incluido el derecho a formar sindicatos y a la huelga; pero, además, el derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, social, económica y cultural de la Nación y en los asuntos públicos¹³ mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas, de manera individual o de forma organizada, lo cual tiene prioridad para la intervención en la gestión pública. Sin embargo, con los decretos legislativos DL 982, 983, 988 y 989, aprobados el 22 de julio de 2007 por el Poder Ejecutivo y aún vigentes, se tiene un enfoque de criminalización de la protesta social, la cual vulnera los derechos humanos de los ciudadanos¹⁴ para expresar sus demandas en los conflictos y que no facilita el desarrollo de condiciones ni reencauza esa energía hacia el diálogo.

El artículo 149 de la Constitución reconoce la función jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, lo cual abre el espacio para la utilización de procesos alternativos y originarios en el manejo de los conflictos que les atañe según su territorio. Tenemos también diversas funciones y capacidades reconocidas en materia de procesos colaborativos que puedan generar las condiciones para el manejo de conflictos a nivel de gobiernos subnacionales. Estas, aunque muy generales, no tienen ninguna competencia específica para construir un sistema de gestión de conflictos a dichos niveles ni para permitir la continuidad de la política regional con el cambio de administración¹⁵. En materia de descentralización, los Gobiernos Regionales y Locales tienen la capacidad para formular

12 Legislación internacional sobre derechos fundamentales que el Perú ha suscrito: art. 21 de la Declaración Universal de los DD. HH.; art. 23 de la Convención Interamericana de DD. HH.; art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convenio 169 de la OIT.

13 Art. 31, Constitución Política del Perú.

14 Al respecto, la CIDH se ha pronunciado en contra de los Decretos Legislativos en mención.

15 Art. 192°, art. 139 y art. 152, Ley de Descentralización.

y aprobar sus Planes de Desarrollo Concertado y sus presupuestos con la participación de la población, por lo que deben rendir cuentas de su ejecución¹⁶.

Existe también una normatividad específica a los temas socioambientales, como la Ley General del Ambiente, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el Reglamento sobre Transparencia; acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, los reglamentos sobre participación ciudadana de los sectores minero, de hidrocarburos y de energía, con sus guías respectivas, las cuales están referidas en el Anexo 2: Resumen de la Normatividad relacionada a la Gestión de Conflictos. Sin embargo, en muchos casos de conflictos identificamos serios problemas cuando quiere aplicarse esta normatividad para garantizar el derecho a la información y a la participación de la población en los procesos administrativos y técnicos de desarrollo de los proyectos mineros.

Recientemente, a finales del gobierno de Alan García, se ha aprobado la Ley de Consulta para el sector minero¹⁷ y también una política para la Gestión de Conflictos. Aunque la Ley de Consulta cumple con el criterio del convenio 169 de la OIT, esta tiene serias deficiencias para: garantizar la imparcialidad de las instituciones públicas que conducen el proceso, establecer plazos más realistas, incluir otros actores en el proceso, definir las condiciones de la consulta, etc. Por otro lado, el Ejecutivo aprobó Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos¹⁸ que representan un avance en el desarrollo de un sistema, aún centralista y con competencias vagas para los Gobiernos Regionales, en el manejo de los conflictos dentro de sus territorios.

Con respecto a la institucionalidad para conducir procesos de gestión de conflictos, se estableció la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales¹⁹, con diferentes objetivos: dirigir el proceso de gestión de estos conflictos en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional; diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias; diseñar, implementar y conducir los mecanismos de gestión de información para los conflictos sociales a nivel nacional; diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades; concertar con la sociedad civil; establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales; realizar investigaciones y estudios específicos; asesorar a la Alta Dirección en temas de mediación y concertación, y evaluar las formas de intervención de la PCM; diseñar y proponer mecanismos de coordinación y articulación con las Entidades Públicas y actores de la sociedad civil.

16 En materia de educación: promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos (art. 47d). En materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades (art. 60f): promover una cultura de paz.

17 D.S.N.° 023-2011-EM del 12 de mayo, 2011.

18 R.M. 161-2011-PCM del 24 de mayo, 2011.

19 D.S. modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM por el D.S. N.° 010-2010-PCM.

También se creó la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales²⁰ con el objetivo de proponer un Plan de Acción y Ejecución para la atención de los conflictos sociales; analizar la información recibida y proponer formas de actuación; asesorar en la materia, haciendo seguimiento de cada uno de los conflictos sociales y desplazándose a los conflictos según se requiera; y otros encomendados por la PCM. Esta comisión está integrada por representantes de los distintos sectores²¹. Por ello su composición es bastante nutrida y, por tanto, difícil de operar. Sin embargo, los integrantes son funcionarios del Gobierno, mas no especialistas en conflictos, lo que genera dificultades para dar seguimiento y tratamiento adecuado a los conflictos.

Así también, a partir de una directiva interna de la PCM (2009) varios sectores del Gobierno están constituyendo sus propios equipos con sus propias capacidades y metodologías para la conducción de procesos de análisis y manejo de conflictos (Ministerios de Trabajo, Energía y Minas, Medio Ambiente, Agricultura-ANA, Interior, Mujer y Desarrollo Social, etc.). Aunque este proceso se da a nivel de instancias sectoriales, no ocurre lo mismo a nivel regional y menos a nivel local, lo cual conduce a una gestión centralista de los conflictos. Solo algunos Gobiernos Regionales están desarrollando experiencia (“experticia”) en la gestión de conflictos²² a partir de la normatividad general que le otorga la Ley Ambiental y de los Gobiernos Regionales para facilitar procesos de diálogo, pero sin una normatividad expresa que los avale.

Encontramos también que las normas existentes para la resolución de conflictos en las regiones de Cajamarca y Cusco son poco claras y difusas. Se produce un grave problema de desconocimiento de las mismas entre funcionarios públicos, líderes y dirigentes comunales; a esto se le aúna la poca voluntad de los políticos públicos que deciden.

Encontramos, por ejemplo, en el caso de Cajamarca, la incapacidad del MINEM de delegar funciones y presupuesto que faciliten la resolución de conflictos. Esto, bajo la premisa de que las regiones no cuentan con personal calificado ni profesionales técnicos para hacerlo. De esta manera, las regiones solo supervisan la pequeña y mediana minería —que es muy reducida— y los conflictos generados por la minería informal, que día a día se torna más violenta y difícil de controlar. Así pues, la ventaja de conocer directamente los conflictos por parte de los funcionarios subnacionales está minimizada por el centralismo, ya que su participación y capacidad de resolución se ve limitada ante los conflictos generados por la gran minería.

A lo largo de las últimas dos décadas se ha desarrollado desde el sector público una serie de iniciativas, que han buscado intervenir y que han enfocado su intervención

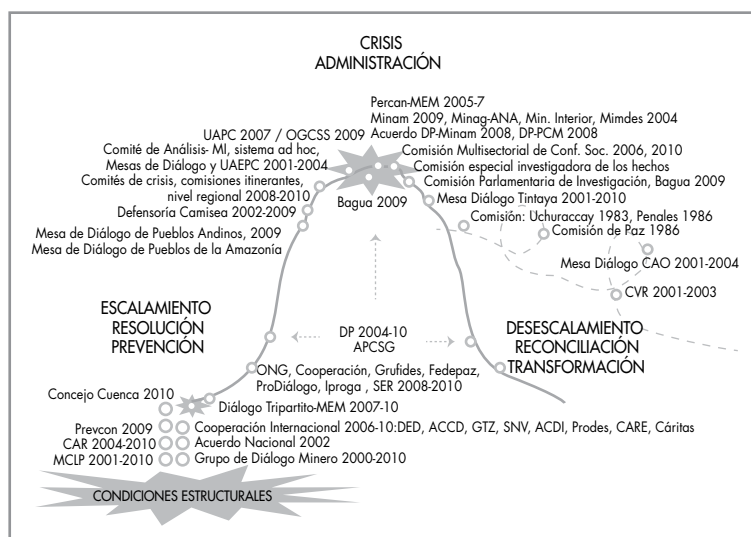
20 Creada con R.M. N.º 380-2006-PCM y modificada con DS N.º 056-2009-PCM.

21 Hay dos representantes por cada sector: PCM, MINAM, MINJUS, MINEDU, MINSALUD, MINAG, MINTRA, MIMDES, PRODUCE, RREE, MTC, MVCS, MINCETUR, MEF, MINDEF, MINEM y un secretario técnico.

22 Gobierno Regional de Apurímac, Gobierno Regional de Cajamarca, entre otros.

en una de las etapas del conflicto. (Véase el cuadro: Mapeo de Iniciativas en el Manejo de Conflictos y el Anexo 1: Antecedentes de Iniciativas Emblemáticas en la Gestión de Conflictos). Sin embargo, a partir del mapeo de las intervenciones más representativas de la conflictividad social que ha afectado la gobernabilidad en el país, vemos la confluencia de estas iniciativas concentradas en ciertas etapas, sobre todo en la de crisis. Esta información se refuerza con la información que maneja la Defensoría del Pueblo, en donde se identifica la tendencia a reencauzar las crisis en numerosas mesas de diálogo —y, últimamente, grupos de trabajo— a partir de las cuales los actores pueden sentarse a negociar sus demandas.

GRÁFICO 2
Mapeo de iniciativas en el Manejo de Conflictos



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

A pesar de los diferentes mandatos, objetivos de programas y las competencias de las instituciones que se muestran resumidos en el gráfico anterior y en el Anexo 1, podemos concluir que:

- Hay una concentración de los procesos de intervención en las etapas de crisis, post-crisis y en la fase latente del conflicto.
- El mecanismo de intervención de PCM, como la unidad de análisis y manejo de conflictos, se ha reciclado a través de los gobiernos con diferentes denominaciones.
- Como consecuencia del incremento de la conflictividad hay más intervenciones estatales.
- Los procesos de intervención que se han dado en el tiempo tienden a desaparecer.

- Hay ausencia de intervenciones durante el escalamiento del conflicto y durante el desescalamiento.

Por tanto, no solo los procesos que dirige el Estado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales —de extracción por los proyectos mineros, de afectación por la inversión pública y de planificación/ordenamiento por los Gobiernos Regionales/Locales— no se complementan con los espacios público/privados que existen en las regiones. Ocurre también que no se incorporan los espacios que involucran a la sociedad civil y que pueden contribuir con apoyo técnico, procesal o con construcción de relaciones para los procesos de diálogo: la Mesa de Lucha contra la Pobreza²³, la Comisión Ambiental Regional²⁴, organizaciones especialistas técnicas²⁵, Mesas de Diálogo Público Privado²⁶. Las mujeres líderes y las organizaciones de mujeres tampoco son incorporadas en estos procesos.

Si bien existe una desarticulación entre los niveles locales y regionales sobre las problemáticas en torno a los recursos naturales y cómo responder a ellas, esta recrudece cuando se necesita articular con el nivel nacional. Es más, se puede encontrar graves contradicciones entre las visiones de desarrollo y utilización de los recursos naturales a nivel regional y local con las políticas impulsadas a nivel sectorial. Varios ejemplos de conflictos han resultado de la política de desarrollo de determinados proyectos mineros, desde un enfoque geológico/geográfico, versus el otorgamiento de derechos sobre el recurso hídrico, desde un enfoque de cuenca o del manejo de los recursos naturales con un enfoque territorial.

1.3 Hipótesis 3: El sistema de gestión de conflictos no está incorporando el potencial humano e institucional con el que cuentan las muchas instituciones existentes para la gestión de los conflictos

En los procesos de gestión de conflictos desarrollados por las distintas instituciones del Gobierno, los funcionarios entrevistados no indicaron haber utilizado los recursos o contribuciones de terceros o instituciones de la sociedad civil. En las entrevistas no se reconocieron los aportes de la sociedad civil en la conducción de los procesos de manejo de conflictos; por el contrario, se vio a muchas instituciones y organizaciones como actores que contribuían a la generación y/o escalamiento de los procesos. Sin embargo, del estudio de casos, se identificó el valioso aporte de instituciones de

23 Mesa de lucha contra la Pobreza de Huánuco.

24 La Comisión Ambiental de Cajamarca.

25 Pro Diálogo, Centro de Conciliación de la PUCP.

26 Mesa de Diálogo Minero.

la sociedad civil, especialmente las especializadas en la facilitación del manejo de conflictos, en la conducción de los procesos, en el desarrollo de capacidades, en el desarrollo de condiciones para el diálogo y en la restauración de relaciones de confianza entre los actores.

Más aún, se observa un gran contraste entre la falta de reconocimiento de los funcionarios del potencial de los actores e instituciones de la sociedad civil para la gestión de conflictos y las oportunidades en las que los actores de la sociedad civil han participado en varios procesos de gestión de los conflictos por parte del Estado. Ver la gama de roles según gráfico 4: Roles en la Intervención. Los entrevistados dieron cuenta de casos de conflictos socioambientales en los que colaboraron como actores o institucionalmente en los siguientes roles:

- **Desarrollo de capacidades.** En los conflictos socioambientales encontramos una asimetría de poder en el área de conocimientos, recursos, habilidades, capacidades, etc. Como las comunidades especialmente tienen menos oportunidades para desarrollar sus capacidades para negociar y para dialogar, las instituciones de sociedad civil especializadas en la gestión de conflictos tienen con frecuencia mayor capacidad, recursos y tiempo para trabajar las capacidades que posibiliten su participación constructiva en los conflictos. Las universidades y expertos en el tema de la gestión de conflictos también han contribuido significativamente desde este rol.
- **Analista del contexto.** Ciertos actores de la sociedad civil han desarrollado un conocimiento más especializado sobre una materia específica, una región o una problemática. En el caso de uno de los entrevistados, este aportó al análisis del contexto del conflicto desde un rol informal y a partir de las relaciones de confianza y credibilidad que tenían los funcionarios públicos encargados de conducir el proceso. Las universidades, los centros e instituciones de investigación, y expertos analistas han hecho contribuciones importantes para analizar los conflictos desde este rol.
- **Intermediario en las comunicaciones.** En situaciones de escalamiento de conflictos, un actor social compartió el caso en el que había servido de mensajero en las comunicaciones entre actores sociales posicionados y funcionarios del Gobierno que intentaban construir un proceso para el conflicto.
- **Consejero/asesor para el diseño y conducción de procesos.** Un actor social dio cuenta de un caso en el que los funcionarios del Gobierno —no conociendo el tipo de vínculo existente entre dos actores en conflicto— proponían conducir el proceso con riesgo de polarizar el conflicto aún más. El actor social contribuyó con observaciones y sugerencias sobre cómo conducir el proceso, en dónde sentar a los actores en conflicto, cómo abordar los temas, etcétera.
- **Reconciliador.** Muchas veces los actores del conflicto tienen entre sí disputas que conducen al espacio de negociación hacia un riesgo de impacto y debilitación

del proceso. Los actores sociales con capacidad de llegar a los actores en conflicto utilizan sus buenos oficios, la legitimidad y la confianza que tienen con los actores para promover la reconciliación entre ellos. En un caso identificado por un entrevistado, este ayudó al restablecimiento de las relaciones de diálogo mientras los funcionarios del Gobierno trabajaban los aspectos temáticos del proceso de negociación.

- Puente entre el Estado y los actores sociales. En muchos casos, los actores sociales tienen un repertorio de relaciones sociales mucho más amplio y son concedores de las redes sociales que subyacen a los conflictos. Un actor social narró cómo había servido de puente, creando vínculos entre los actores en conflicto claves y los funcionarios del Gobierno antes del inicio del proceso de diálogo.
- Observador y/o monitoreador del proceso. En varios de los casos compartidos por los entrevistados, las instituciones y organizaciones de la sociedad civil pudieron darle seguimiento al proceso en forma sistemática y pública. Los medios de comunicación han tenido serias limitaciones en este rol, mas bien, algunos asumiendo el rol de actor secundario, otros impactando negativamente en la formación de imágenes y estereotipos de los actores, etc.
- Garante del proceso. Las instituciones de la sociedad civil han podido cumplir por excelencia el rol de garante de procesos prestando su reputación institucional y su pericia temática para que el proceso se desarrolle con objetividad e imparcialidad. Se identificó un caso emblemático en el que los actores sociales, coordinando con organizaciones internacionales, desempeñaron ese rol.

En las regiones, como ya se mencionó, el aporte de los Organismos No Gubernamentales (ONGs) también contribuye positivamente a la transformación de conflictos. Estos cumplen un rol de asesores y acompañadores de procesos, como una suerte de terceros, un mediador no gubernamental que interviene de manera legítima e imparcial.

Otra posible contribución vinculada a la ONG, que potencialmente puede ser de gran ayuda, se refiere a la intervención frente a conflictos que ya han llegado a escalar: consiste en buscar la intervención de un tercero internacional, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Tintaya: al traer al Ombudsman de Australia se tuvo éxito en lograr acuerdos y transformar positivamente el conflicto.

Sin embargo, dentro de las mismas instituciones locales existe un potencial desaprovechado. Las municipalidades distritales y provinciales pueden tener un rol preventivo, pero el poco desarrollo de capacidades, los altos niveles de rotación, entre otros, no permiten un mayor desarrollo de experiencia provechosa.

El potencial interinstitucional privado no incorporado en la gestión de los conflictos está conformado por las experiencias, intervenciones y acciones que se desperdician porque priman desconfianzas e intolerancias entre los actores, además de actuaciones poco neutrales o tardías de los actores públicos intervinientes.

1.4 Hipótesis 4: Los actores y terceros en los conflictos se enfocan en los intereses —y muchas veces en las posiciones políticas—, responden limitadamente a algunas necesidades básicas humanas y pierden la oportunidad de trabajar sobre las cosmovisiones de los actores —principalmente en su relación y en el valor que le dan al medio ambiente— y sobre la relación de conflictividad entre los actores

Representantes de los Gobiernos Regionales expresaron que los conflictos que van al nivel central escapan de su ámbito y de su capacidad de intermediar. Por tanto, los conflictos que llegan a nivel nacional, a las instituciones sectoriales o PCM son conflictos en un estado de crisis con una fuerte carga política. La atención mediática que reciben los conflictos a este nivel, las posiciones de los líderes, la trayectoria del proceso, entre otros, hacen que los conflictos que se manejan a nivel nacional se encuentren altamente polarizados.

Se ha encontrado también entre los funcionarios de las instituciones centrales y sectoriales la percepción sobre la existencia de una conspiración por parte de los actores político sociales y regionales para crear conflictos. Esto alimenta la subjetividad y limita la capacidad de los funcionarios para entender y comprender con profundidad las necesidades de los actores así como su cosmovisiones.

Por parte de los actores sociales y regionales, también se ha encontrado que tienen una percepción conspirativa sobre las instituciones centrales y sectoriales. Ello influencia su capacidad para distinguir entre las limitaciones personales de los funcionarios, las de sus roles y las institucionales para actuar.

Dadas las condiciones en las que ingresan los actores a los procesos de negociación y de diálogo, no hay una preparación previa para dialogar o negociar desde una perspectiva distinta que no sea parte de la dinámica confrontativa del conflicto. Además de ello, no se identifica una práctica estratégica de evaluación previa de los conflictos para identificar y diferenciar el posicionamiento, intereses, necesidades de las contrapartes y reconocer los elementos que hay en común.

Las metodologías para el tratamiento, facilitación y diseño de procesos priorizan el enfoque de manejo de crisis. Estas, además, tienen una perspectiva centralista que no favorece la integración y la coordinación con la perspectiva que se maneja a nivel regional por los funcionarios con competencias para manejar los conflictos. Es también excluyente, puesto que no se reconocen los aportes que pueden dar otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo o la sociedad civil, para la construcción del proceso y el logro de acuerdos.

En las regiones encontramos que esta figura se repite en diferentes instancias. El tratamiento de los conflictos se basa en negociar y pretender resolver los conflictos sobre la base de las demandas específicas de los actores. Es decir, solo sobre la base de sus intereses. Así pues, las comunidades buscan obtener la máxima ganancia y

muchas veces beneficios individuales, lo que puede hacer que se enfrenten entre ellos mismos. Muchos de los funcionarios de las empresas mineras, aquellos encargados de las relaciones comunales, no buscan propiciar el bien común, sino dar viabilidad a los trabajos de exploración y explotación; los medios de comunicación, al ser meramente urbanos, carecen de una óptica más social y que exponga las dos caras del conflicto.

En resumen, se identifica que —además de la falta de preparación previa de las condiciones de participación, de las actitudes y disposiciones duras de los actores para la negociación y el diálogo— no hay un diseño ni una facilitación de los procesos que permitan cambiar la interacción negativa de los actores. Los procesos están lejos de lograr nuevos aprendizajes sobre los actores o generar un acercamiento en las cosmovisiones.

1.5 Hipótesis 5: Los procesos de gestión de conflictos se enfocan exclusivamente en la obtención de acuerdos y no en el relacionamiento ni en el proceso entre los actores

Uno de los principales problemas que tiene el proceso de gestión de conflictos es el monitoreo de acuerdos. Según la Defensoría del Pueblo, un 40% de conflictos han sido renegociados, esto porque ha habido problemas en el cumplimiento de acuerdos. Como no se realizan evaluaciones de los procesos de intervención, no se puede afirmar con exactitud qué es lo que está fallando en los procesos, pero sí se puede señalar que hay un problema con los mecanismos y las condiciones en las que se da la implementación de los acuerdos, con los criterios con que se están trabajando, y el grado de compromiso que se está asumiendo. Más aún, existen indicios que llevarían a concluir que en muchas situaciones de conflicto no hay siquiera una voluntad para obtener acuerdos: un funcionario entrevistado declaró que su equipo tenía como objetivo no asumir compromisos, y en otra declaración confidencial de un funcionario se manifestó que había recibido órdenes del Gobierno para alargar el proceso y no llegar a acuerdos. En ese sentido, los acuerdos que se realizan están sujetos a una fuerte presión política por parte de funcionarios políticos de mayor rango o de presión social —inclusive de violencia física—, lo que obstaculizaría la posibilidad de desarrollar acuerdos integradores. Por otro lado, los funcionarios que participan en la formulación de los acuerdos entre el Estado y la comunidad muchas veces no cuentan con las facultades, los presupuestos y la aprobación de las entidades/instancias respectivas.

De esta manera, encontramos la experiencia de una mesa de diálogo en Tintaya, en Cusco, la cual se vio disuelta de facto luego de 3 años, sin haber hecho revisión del Convenio Marco, posponiendo temas medulares del conflicto. El conflicto no ha sido resuelto y con ocasión del nuevo proyecto minero en Antapacay existe un alto riesgo de que el conflicto se reedite con niveles de violencia aun más altos.

Por otro lado, en el caso de Cajamarca, el relacionamiento integrador entre empresa y comunidad se centra en acuerdos temporales, al margen del desarrollo integral de la comunidad y del asumir su rol como actor social con mayor poder en los territorios donde operan. Estos acuerdos se mantienen vigentes hasta cuando se den las condiciones para retomarlos por incumplimientos —reales o ficticios— y/o nuevos reclamos.

Asimismo, se observa que los diálogos tripartitos desarrollados en los últimos años por el MINEM se han diseñado como un proceso para generar un acercamiento entre los actores y conocer las problemáticas. Salvo por el dilema de la participación asimétrica de la población local —mínima representatividad y con conocimiento disperejo de los temas técnicos—, es acertado el objetivo de prevenir los conflictos a través del desarrollo de ciertas condiciones procesales. Sin embargo, si el proceso es desarrollado con el objetivo utilitarista de generar condiciones de estabilidad política en la zona para avanzar con determinado modelo de explotación de los recursos naturales, mas no en la construcción de un proceso de mediano o largo plazo de búsqueda de soluciones a las problemáticas, tenemos un serio problema ético.

1.6 Hipótesis 6: Los actores institucionales públicos tienen una limitada e insuficiente presencia y conocimiento del conflicto a lo largo de sus etapas, lo cual dificulta una sistemática, continua y sostenible facilitación de los procesos de gestión de conflictos

La institucionalidad desarrollada en el último par de años, tanto a nivel sectorial como a nivel de PCM, está desarrollando conocimiento y acumulando una experiencia que no posee una sistematización ni evaluación de resultados. Se ha desarrollado una actitud recelosa entre las diferentes instituciones públicas de no contrastar la información que manejan, compartir las perspectivas utilizadas, manejar las distintas situaciones de conflictos, etc. Por tanto, es difícil identificar cuáles son las mejores prácticas en la facilitación de los conflictos desde los diferentes sectores.

Así también, existen diferentes fuentes de información y enfoques. De aquellas, una de las principales que alimenta los análisis de conflictos para los distintos sectores de Gobierno proviene de los órganos de inteligencia —Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE), Dirección General de Inteligencia (DIGIMIN) y Dirección de Inteligencia (DIRIN)—. Asimismo, se encuentra la Comisión de Prevención y Control de Conflictos Sociales del Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior (MININTER), la cual realiza una alerta temprana de los conflictos socioambientales en estado de surgimiento, manifiesto y latencia, e identifica las posiciones e intereses de los actores que intervienen. Como órganos de inteligencia, manejan un enfoque de “amenazas y riesgos actuales y potenciales, que puedan afectar la seguridad nacional y

el ordenamiento constitucional de la República y el estado democrático de derecho²⁷, lo cual alimenta el Núcleo de Inteligencia²⁸ y la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS).

La segunda fuente de información que alimenta los análisis de conflictos proviene del monitoreo de los medios de comunicación escrita y radial, tanto de la capital como de las regiones. Los enfoques de los medios de comunicación también priorizan un enfoque de crisis en los conflictos cuando, en el proceso de desarrollo, estos ingresan a su etapa más crítica. Además, dichos medios tienden a invisibilizar las necesidades de los actores o de visibilizar públicamente sus pedidos a través de acciones mediáticas, lo que vuelve imposible identificar los problemas desde su gestación y su escalamiento como disputas, controversias y conflictos.

Adicionalmente, se cuenta con el SAT o Sistema de Alerta Temprana de conflictos, el cual busca identificar el conflicto en sus fases tempranas o cuando está emergiendo. Se han desarrollado una variedad de instrumentos en esta línea. Sin embargo, las limitaciones de este sistema radican en que las fuentes de información reportan los conflictos cuando estos han pasado al espacio público mediático o del registro de los sistemas de inteligencia o policía y, por ende, los conflictos están escalados y tienen un gran riesgo de convertirse en crisis. Los funcionarios del Gobierno que se movilizan a partir de esta información sobre los conflictos tienen ya la limitación de entrar en un proceso polarizado, pues ya se está desarrollando una perspectiva parcial del conflicto por encontrarse este en su fase más crítica. Estos actores entran sin poder crear condiciones sociales, relacionales o procesales para lograr un involucramiento en el proceso que no esté altamente politizado. Los sistemas de alerta temprana de conflictos del tipo más participativo se basan en la conformación de redes sociales en las zonas de conflictividad y, a través de un proceso de empoderamiento, capacitación y/o acompañamiento, son los mismos actores sociales quienes desarrollan sus indicadores y señales de conflictos —culturalmente apropiados—.

Estas deficiencias se acentúan en el nivel regional. Tanto en Cusco como en Cajamarca, la participación de los actores institucionales ha sido limitada e insuficiente en los diferentes casos y etapas de los conflictos. La participación se concentra en la etapa de crisis y no existe coordinación previa entre los actores institucionales. Por ejemplo, se han identificado posturas contrapuestas entre el MEM/DREM y las municipalidades. A esto se adiciona que la capacidad de participación es casi nula por las limitaciones que tienen de personal, capacidades y baja voluntad política para intervenir; por lo

27 Ley 28664 SINA.

28 Núcleo de Inteligencia es el espacio creado para prever los conflictos y organizar una mejor respuesta desde los diferentes sectores del Gobierno. Ministros de los sectores como el Interior, Defensa, Energía y Minas, entre otros. El premier y el OGCS se reúnen para evaluar la información.

que trabajan más los aspectos políticos del conflicto y no una lógica de transformación de los mismos, lógica que dé una solución con políticas y procesos concertados a la problemática del conflicto.

A continuación, se realizará un análisis de los diferentes protocolos que encontramos en las instituciones nacionales.

- Análisis del Protocolo de Intervención del MINEM

El MINEM ha hecho una clara identificación de los roles que puede asumir la OGCS durante los conflictos sociales. Estos son emitir opinión, orientación en los procesos, interponer buenos oficios, facilitación y/o mediación de procesos.

Los protocolos del equipo de OGCS tienen una clara orientación a la identificación de riesgos, con metodologías y marco teórico que refuerzan esa perspectiva, lo que limita, de este modo, un análisis de la problemática de fondo. Esta perspectiva de análisis de riesgos se hace difícil de sostener cuando las problemáticas son varias y más complejas, y se requiere de la concurrencia de los distintos sectores en el análisis de la situación y de los procesos que no han funcionado.

Por otro lado, no se utilizan los recursos que existen en la sociedad civil ni la pericia de los mediadores interculturales para el apoyo al proceso o la facilitación del mismo cuando se hace necesario. El reconocimiento a la cosmovisión de los actores en conflicto es débil y, por tanto, no se desprende la necesidad de utilizar mediadores culturales. Más aún, en el diseño del proceso de participación de los actores no se considera el involucramiento de estos o la referencia de los especialistas o de actores de la sociedad civil en el codiseño del proceso. Por tanto, se tiende a impulsar un proceso predeterminado y desde la visión del sector. Esto tiene un impacto a largo plazo dentro de las relaciones, puesto que no se da un aprendizaje mutuo que permita la transformación del conflicto, sino que los cambios en las percepciones tienen un fin utilitario.

- Análisis del Protocolo de Intervención de Defensoría

El tratamiento y los protocolos de la Defensoría del Pueblo han experimentado un proceso de consolidación desde la Conformación del Comité de Seguimiento e Intervención en Conflictos Sociales —en el que el seguimiento y tratamiento del conflicto tenía responsables por ámbito del conflicto en distintas adjuntías—, hasta la conformación de la Adjuntía de Conflictos —en donde se han concentrado todas las funciones con respecto al monitoreo, análisis y seguimiento de los conflictos—.

La Defensoría del Pueblo reconoce el tema de la percepción de los actores como un elemento importante en los conflictos y, por tanto, considera desde el inicio el aspecto

de la diversidad cultural. Esto coincide con la actuación de muchos representantes de la Defensoría en su perspectiva intercultural.

Se produce, sin embargo, una confusión en ciertos conceptos, por ejemplo: los actores también son todos aquellos que perciben que están afectados en sus intereses; los terciarios no son los negociadores, más bien, los negociadores son los actores primarios; el conflicto tiene una etapa de desescalamiento que no implica la finalización del conflicto.

Los indicadores son bien empleados y en general muestran una buena utilización de conceptos. Sin embargo, no hay distinción con el tema de la identificación temprana de los problemas, lo cual permitiría trabajar sobre los problemas de los conflictos, aunque sí hay un enfoque sobre el problema durante la intervención. Esto hace difícil llevar un registro preciso de los conflictos, pues estos se reclasifican como latentes o salen del registro aun cuando la problemática está irresuelta.

Los tipos de conflictos identificados son los más representativos, aunque la tipología puede ser innumerable, dependiendo del objetivo para la utilización de las tipologías de conflictos que quiere realizarse. Pero para el propósito de informar a la ciudadanía y a las instituciones públicas, la tipología de conflictos de la Defensoría da un buen panorama general de los tipos de conflictos que se desarrollan en el país. Sin embargo, para los socioambientales, dado que este es un ámbito sensible y complejo, el Ministerio de Ambiente requerirá realizar una subtipología más fina que haga una clasificación sobre los diferentes aspectos de este tipo de conflictos: normativo/administrativo, impactos sociales, impactos ambientales, incumplimiento de compromisos, materia/recurso natural, etcétera.

Los protocolos toman en cuenta el aspecto cultural y dan valor al involucramiento de las autoridades locales. Por tanto, incorporan a la sociedad civil y la posibilidad de involucrar a distintas instituciones en el proceso; inclusive considera a los medios de comunicación. Tiene, así, una perspectiva más participativa, que empodera más sin necesidad de ser impositiva. Por ejemplo, se considera la mediación como una intervención opcional y voluntaria. Todos estos elementos reflejan una perspectiva de intervención más acorde con la transformación de conflictos, lo cual coincide con el monitoreo, seguimiento o acompañamiento de los conflictos que realizan durante todas sus etapas.

- **Análisis del Protocolo de Intervención de la PCM**

Cabe recalcar que dentro de la PCM se han realizado dos esfuerzos en paralelo para la resolución de conflictos socioambientales, la OGCS y el PrevCon. La OGCS ha desarrollado una metodología, tipología de conflictos, protocolos de intervención y una propuesta de política pública para la gestión de conflictos, los cuales están siendo sistematizados. Lamentablemente, no se ha podido tener acceso a estos, pero se identificó que la gestión de conflictos tiene como perspectiva y como prioridad el manejo y prevención de las crisis, sobre todo las que representan una amenaza a la estabilidad política del país o

de las regiones. Con esta presión sobre el equipo de OGCS, de responder prontamente y con propuestas prácticas y concretas, se entiende que es difícil desarrollar protocolos y metodologías adecuadas sobre la base de una evaluación de cómo opera el sistema del aparato público, sus deficiencias, los nudos en los procedimientos, etcétera.

Por otro lado, PrevCon es un proyecto financiado por la UE que realizó esfuerzos —muchas veces en duplicidad de funciones con la OGCS— para el desarrollo de una serie de actividades, iniciativas de capacitación, programas específicos, respondiendo a un listado de actividades, pero no de procesos articulados, sin un diagnóstico de la gestión de conflictos previo ni una estrategia que justifique por qué trabajar con determinados sectores. La duplicidad de funciones del proyecto con la oficina demuestra el problema que existe cuando hay entidades del Estado que compiten entre sí y, con ello, se desaprovecha la oportunidad de trabajar y modelar una cultura de paz. Sin embargo, a pesar de la limitada colaboración de este programa con la OGCS y con el Programa de Cultura de Paz del MIMDES —de mayor trayectoria—, este programa ha sido significativo en iniciar a nivel institucional capacitaciones a funcionarios públicos, plantear un sistema de alerta temprano más amplio, y desarrollar otras iniciativas desde el Estado hacia la sociedad civil.

De la revisión de las actividades de PrevCon encontramos que los principales productos del proyecto son la elaboración de materiales, que constan de los siguientes documentos: la propuesta de política para un sistema de gestión de conflictos es un documento que refuerza la perspectiva centralista de atender estos desde la unidad de la PCM, y no distinguiendo los contextos y los tipos de conflictos en, por ejemplo, los políticos, que requieren la intervención de la PCM, de los otros tipos de conflictos, que necesitan gestionarse desde las regiones. Asimismo, el aporte desde la sociedad civil es marginal y el enfoque intercultural está ausente, pues no se reconoce ni se busca incorporar los actores ni a los métodos originarios de gestión de conflictos.

Por su parte, el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales para la Alerta Temprana (SAT) identifica a los actores y reduce su categorización a intereses, posiciones y demanda, sin identificar sus necesidades ni su cosmovisión. Con esto, el SAT se afirma como una herramienta tradicional para la identificación de actores que no dista de otros sistemas de identificación de riesgos, por lo que no logra aportar otros elementos o perspectivas de análisis que permitan entender mejor a los actores. El punto de vista intercultural también está ausente.

En general, los documentos presentan falencias al desarrollar el mapeo de conflictos o al hacer referencia a un diagnóstico de ellos, pues se tiende a unidimensionarlos por el objetivo de querer construir una tipología de los mismos. Entonces, se podría entender que de este mapeo de los conflictos en el país no surge una serie de casos en determinados departamentos —aunque están registrados por la Defensoría—, cuando, en la realidad, todos los proyectos mineros tienen algún nivel de conflictividad mayor o menor, según el desarrollo normal en que la relación entre empresa y comunidades se

va transformando y, en algunos casos, en los que no se pueden reconducir los conflictos, estos estallan en crisis.

También cuando se lleva a cabo la clasificación de la dinámica o estados del conflicto se confunde el diálogo —que es una forma de intervención— con la etapa del conflicto, pues el diálogo, como otras formas de intervención —negociación, mediación, etc.—, puede realizarse en cualquiera de las etapas del conflicto, sea que se encuentre en su fase temprana, escalamiento, crisis o desescalamiento. No se considera la fase de estancamiento del conflicto, en donde no se logra hacer avances para desescalar y resolverlo, pero tampoco se evita un escalamiento o agudización de la situación. En el documento “Cuéntalo todo, cuéntalo bien”, dirigido a los medios de comunicación, se encuentra una utilización parcial y superficial de las metodologías de análisis.

Luego de lo visto, notamos que los documentos anteriores desarrollados por el PrevCon no incorporan las perspectivas del marco teórico de otro documento: transformación democrática, una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales, este último es un excelente ejercicio que integra algunos *state of the art* en el campo de la transformación de conflictos. Es decir, los documentos desarrollados han sido una oportunidad perdida para concretizar la perspectiva innovadora de la transformación de conflictos y, sobre todo, para generar procesos con diferentes sectores de la sociedad sobre cuáles son los conflictos que aquejan al país y cómo manejarlos positivamente.

- Análisis del Protocolo de Intervención de otros sectores

Se ha identificado que los sectores manejan su propia tipología de conflictos según la materia que trabaja cada sector de Gobierno, produciéndose, en algunos casos, una tendencia a mezclar elementos de los distintos enfoques de tipologías: por nivel de conflicto, por el espacio público/privado involucrado, por el tipo de uso/acceso al bien en disputa, por la etapa en la dinámica del conflicto, por la materia en disputa. En otros casos, se utiliza elementos importantes del conflicto, por ejemplo, las percepciones como parte de la tipología. También se ha encontrado que se tiende a confundir el problema con el conflicto en la clasificación de los casos.

Todo esto pone en evidencia una falta de claridad conceptual por parte de los analistas de conflictos en los sectores. Es importante resaltar que el objetivo de la clasificación de los conflictos es poder identificar determinados aspectos que son importantes para su análisis, pero teniendo en cuenta el no minimizar otros aspectos que también son igualmente claves. Por tanto, cómo se clasifica o se nombra un conflicto es un proceso importante que muchas veces es parte de un proceso político, y posee variadas consecuencias:

- Categorizar un conflicto por uno de los principales actores en el conflicto puede fomentar la estigmatización del actor y posiciona a los analistas y observadores del conflicto.

- Categorizar un conflicto por la etapa de crisis puede enfatizar los aspectos negativos del conflicto de enfrentamiento agudo y hace imperceptible la problemática real.
- Categorizar un conflicto por su ámbito local de desarrollo puede distraer la atención de los aspectos estructurales que pueden estar afectando a otros conflictos locales de características similares.
- Categorizar un conflicto por el espacio donde se expresa o se conduce puede sobredimensionar ese espacio y restarle importancia a la contribución que se puede hacer desde otros ámbitos.

No se ha desarrollado una integración de las diferentes perspectivas en la práctica de los sectores. Más bien, se maneja discursos con muchos conceptos que son parte del lenguaje común, como la transformación de conflictos, perspectiva de prevención de conflictos, etc., pero no se conoce sobre la implicancia de dichos conceptos, y cómo llevarlos a la práctica, cómo trabajar en la construcción de relaciones y en la propuesta de políticas. No se han desarrollado criterios comunes.

Procesos de monitoreo, seguimiento y reporte de conflictos inexistentes, aislados, no compartidos, o no participativos, como muchos de los procesos de gestión de conflictos, han sido implementados en el último par de años, como se indica en el Anexo 1. No se han desarrollado protocolos uniformes y complementarios entre los sectores para el seguimiento, monitoreo y reporte de los conflictos. Con excepción de la Defensoría del Pueblo, que publica regularmente un reporte y hace seguimiento de los conflictos sociales, en algunas de las instituciones en donde se han hecho reportes sobre conflictos, estos son irregulares o imprecisos. En otras instituciones no se realizan reportes regulares, ni sistemáticos, sino una contabilidad general de los conflictos que se está gestionando. Esta es una deficiencia grave en el enfoque para el manejo de conflictos, porque los procesos que no son evaluados se convierten en puro activismo, no hay aprendizajes ni monitoreo de la eficacia de ciertas intervenciones. Al no hacer medición de los cambios y del impacto de las intervenciones en los conflictos, no se puede incorporar lecciones ni mejores prácticas en el diseño de los próximos procesos. Inclusive, la deficiencia en el monitoreo, reporte y seguimiento dificulta la formulación de políticas y estrategias sectoriales para la gestión de conflictos que respondan adecuadamente a las problemáticas involucradas en ellos.

1.7 Hipótesis 7: Los procesos de gestión de conflictos no incorporan las necesidades e intereses de los grupos más excluidos y, por lo tanto, no inciden de manera sostenible en sus condiciones de vida ni en sus relaciones de poder al interior de sus comunidades.

Los entrevistados no identificaron procesos que buscaran especialmente la participación de población proveniente de grupos excluidos, como son pobres extremos, comunidades

indígenas y nativas, adultos mayores, personas con habilidades especiales y mujeres. De las entrevistas, tampoco hay constancia de que alguno de los funcionarios manejara una perspectiva de inclusión de los grupos más excluidos en los procesos, en la creación de condiciones de participación, en el desarrollo de capacidades o, simplemente, que hubiera aquí un elemento a tomar en cuenta.

El tema cultural, por ejemplo, aún no es una perspectiva que se haya incorporado cuando se diseñan y facilitan los procesos, menos aún en el perfil de los facilitadores o en el desarrollo o actualización de capacidades. Además, se ha encontrado que no se recurren a mediadores interculturales, intérpretes culturales o especialistas que sirvan de traductores de las prácticas y de la cosmovisión de los actores sociales. Es decir, el tema intercultural es manejado como una preocupación y tema conceptual, pero no hay un programa, metodologías o mecanismos de seguimiento a la internalización de esta perspectiva en la práctica de los facilitadores.

Sobre el rol de las mujeres en los conflictos y en los procesos de solución de los mismos no hay constancia de una mayor participación o de la perspectiva de incluirlas. Es decir, en la relación de las mujeres con los conflictos —cómo participan, cómo se impactan, el rol que juegan—, o en los procesos de gestión de conflictos —cómo participan, el rol y el potencial que tienen, cómo se benefician de los acuerdos—, no hay un tratamiento, ni consideración especial, porque prima una perspectiva tradicional de no incorporación del género femenino en los procesos, tanto por parte de las comunidades, como de la empresa y los funcionarios del Gobierno. Es decir, al no tener una perspectiva de género incorporada en las políticas de las empresas, o en los distintos niveles del Gobierno, no hay una incorporación proactiva de la participación de las mujeres. Así pues, en el caso de Cajamarca, si bien es cierto que existe machismo en el área rural, las mujeres realizan actividades principales que las empoderan sobre sus cónyuges. De esta manera, las mujeres han participado en asambleas y consultas realizadas por las empresas mineras.

También es importante recalcar la falta de articulación entre los planes de desarrollo local concertado y las actividades de las empresas mineras. Muchos de estos planes, que son orientadores de la inversión privada, son desconocidos no solo por la empresa, sino también por las comunidades, quienes no han sido consultadas. En consecuencia, se han visto excluidas del proceso de toma de decisiones

CAPÍTULO II

Sistema Nacional de Gestión de Conflictos

¿Qué es el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos? Se define un sistema de gestión de conflictos como un conjunto de instituciones, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conforman una estructura mediante la cual el Estado asegura la gestión integrada, participativa y multisectorial de los conflictos. Sin embargo, una definición más extensa también incluye procesos, el recurso humano, el entorno físico, los mecanismos de control, así como los atributos menos visibles, como las actitudes, creencias y valores de los miembros de la organización; además, un sistema incluye un relacionamiento e interacción de todo el sistema con las partes y de estas con el todo.

Lo que encontramos en el último año es que a nivel nacional hay indicios y elementos que pueden conformar un sistema de gestión de conflictos, pero que aún no constituyen un sistema como tal: por ejemplo, equipos en el Ejecutivo especializándose, uso de ciertas metodologías, un espacio de coordinación, monitoreo de conflictos. Además, debemos tomar como punto de comparación la forma en cómo surgieron los elementos del sistema ambiental a lo largo de varias décadas, a través una maduración lenta, con marchas y contramarchas, hasta que se institucionalizó finalmente en un Ministerio del Ambiente. Podemos observar que, en la medida en que nos enfocamos en cómo se gestiona los conflictos a nivel regional, hay menos presencia de los elementos que constituirían un sistema de gestión de conflictos, lo que desemboca en una ausencia total a nivel local. También encontramos que estos elementos están reproduciendo un sistema centralista —de mínima integración con los Gobiernos Regionales y la sociedad civil— con acciones de corto plazo, en respuesta a las crisis, y sin mayores oportunidades para enfocarse en procesos de reconciliación.

La normatividad no es suficiente para realizar un análisis de cómo los instrumentos de política de gestión de conflictos (políticas explícitas) se intercalan con instrumentos de política de otros campos (políticas implícitas), ni tampoco posee elementos para evaluar cuál es la dirección resultante de las acciones y las políticas de los distintos sectores.

En las regiones, encontramos los impactos de las insuficiencias de este sistema. Así pues, en relación con los conflictos socioambientales en minería, las intervenciones no se enmarcan en un sistema establecido, sino que son intervenciones desarticuladas a nivel multiinstitucional, intersectorial y entre los actores.

La insuficiente normatividad hace que las intervenciones institucionales no estén compatibilizadas ni jerarquizadas, lo que provoca que el accionar del MINEM, INGEMMET, MINAM, ANA, el Gobierno Regional, los Gobiernos provinciales y locales se contrapongan y no armonicen entre sí.

Hasta el momento, vemos que existe mucha retórica al respecto, pero no los medios para evidenciar los efectos potenciales de las intervenciones de las instituciones que actúan a nivel nacional. En términos generales, encontramos:

CUADRO 1

Estado de la Institucionalidad para la gestión de conflictos

Aspecto del sistema	Propósito	¿Qué se ha desarrollado?
Dispositivos legales	Señala competencias, funciones, alcances	No existen dispositivos específicos, solo dispositivos generales y de principios. Ver Anexo 2.
Estructura organizativa	A cargo de la ejecución de las políticas	Existen varios equipos y espacios creados a nivel nacional en el último año, los cuales no están propiamente institucionalizados.
Procedimientos, metodologías y criterios de decisión y programas	Para implementar las actividades diarias	Existe utilización de procedimientos, algunas metodologías que no están integradas entre los sectores, que no tienen seguimiento ni evaluación de impactos.

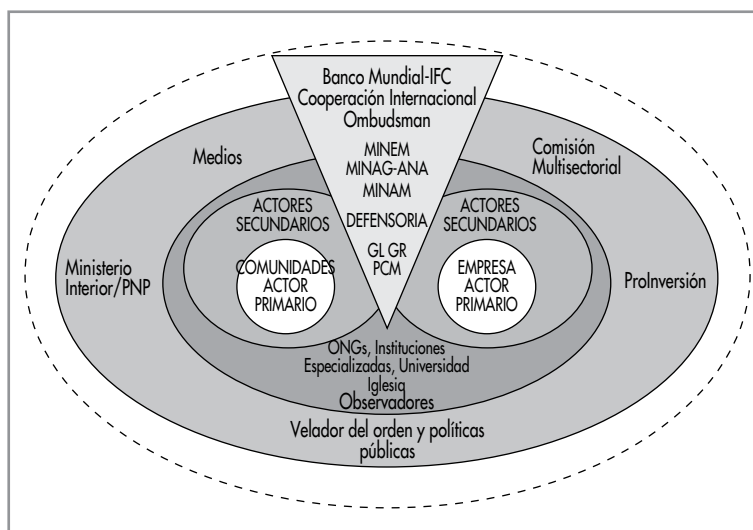
Fuente: Giselle Huamaní Ober.

2.1 Mapeo de actores

Del análisis de los 6 casos de conflictos seleccionados a nivel regional en Cusco y en Cajamarca, y de la revisión de los casos más emblemáticos, se puede identificar cierta tendencia en la forma de intervención de las distintas instituciones y actores, con características y rangos de intervención. Se ha procedido a elaborar el siguiente

GRÁFICO 3

Actores institucionales en la gestión del conflicto



Fuente: Giselle Huamaní Ober, adaptada de Jame Laue, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos GMU.

mapa de actores en los conflictos socioambientales a partir del marco teórico de James Laue. Hay que señalar que aunque los actores están identificados como entes colectivos y con intereses colectivos, a su interior hay con frecuencia una variedad de intereses que no logran conciliarse o que están en tensión o en negociación. En un mayor o menor grado les ocurre a todos los actores la tensión por la prevalencia de los intereses o posiciones individuales —económicas, políticas o religiosas— de algunas personas, lo cual puede llegar a distorsionar los intereses y las estrategias del grupo como actor en el conflicto:

- Actores primarios

En el estudio sobre conflictos mineros —minería formal—, los actores primarios, o los actores que son directamente afectados por los conflictos mineros, son las comunidades y la empresa minera. El objeto de conflicto entre estos actores varía en la medida en que el proyecto se desarrolla en una operación minera y esta llega a su término eventualmente. Como el objeto del conflicto es cambiante (tierras, medio ambiente, oportunidades de empleo, inversión social en proyectos de desarrollo, etc.), también el número de actores cambia.

Cabe recalcar que no siempre los actores son las comunidades influidas directamente por la empresa, sino que acceden a las tierras bajo la forma de laymi²⁹ y se constituyen en actores afectados por el conflicto. En otras circunstancias, descendientes de comuneros, inmigrantes comuneros, mujeres comuneras, posesionarios, trabajadores de campo que, aunque no sean dueños formales de las tierras en disputa, tienen una fuerte conexión con la tierra, se constituyen en actores en el conflicto. Parte de la dinámica que se desarrolla entre comunidades se da en estos grupos en un afán de hacer valer sus intereses.

Así pues, los actores primarios no son siempre las mismas comunidades que están identificadas inicialmente por la relación contractual entre la empresa y la comunidad para desarrollar una concesión, un proyecto o una operación minera. Muchos conflictos se desarrollan entre comunidades precisamente para redefinir quiénes son los actores primarios que deben sentarse a negociar con la empresa, o que se sienten amenazados con una posible afectación socioambiental.

a) Comunidades y colectividad campesina. Tanto las comunidades como sus autoridades tienen una elevada incertidumbre frente a los proyectos mineros, que se sopesa con las expectativas de impactos y beneficios que promete la empresa. Sobre todo en las áreas rurales y de extrema pobreza donde se desarrollan los proyectos, la minería puede ser vista como una alternativa de salida de la pobreza, pero también como una amenaza a los modos de vida. Hay en las comunidades y en un momento determinado una dualidad de opciones entre las expectativas de oportunidades de desarrollo y los temores de perder lo que estas tienen y valoran, lo cual se pone en contexto de lo que las comunidades conocen de otras experiencias, de la información y sentido común que maneja la gente, etc. Las comunidades atraviesan una serie de procesos de negociación tanto internos como externos sobre la presencia de una empresa minera y la posibilidad de desarrollar un proyecto. En la medida en que los comuneros tienen mayor o menor experiencia con la minería, o de negociación con empresas, brindarán información que permitirá la formación de una opinión colectiva.

También se tiene que tomar en consideración el grado de organización y cohesión interna. En la medida en que hay una organización operativa, en donde primen visiones de desarrollo afines entre sí, las comunidades pueden tener procesos más eficientes de discusión interna.

En varios de los casos analizados, cuando las organizaciones son débiles, la lucha de liderazgos, los cambios en las juntas, etc. provocan que los procesos internos se tornen caóticos y desgastantes para la comunidad. Los líderes juegan un rol clave en

29 Laymi es un sistema ancestral de uso de tierras agrícolas, el cual generalmente precede a la formación de la comunidad. Consiste en el uso de parcelas que una familia tiene en una o más comunidades en forma rotativa cada 7 años de manera de tener acceso a tierras en diferentes pisos ecológicos.

estos procesos de negociación y diálogo, y en la capacidad de las comunidades de ser parte activa o no de los procesos.

Se ha encontrado que las posiciones rotundas en contra de la minería por parte de muchas comunidades tienen un historial que puede incluir desde malas relaciones con empresas mineras, falta de participación y de consulta en los procesos, temores y expectativas frustradas o claras incompatibilidades con sus alternativas de desarrollo. Asimismo, los conflictos no surgen solo por oposición a la minería, sino por una serie de problemáticas en torno a las condiciones sociales, económicas y ambientales en las que se desarrolla la actividad minera. Es más, las dinámicas de los conflictos pueden mapearse exactamente en el tiempo, a partir de la evolución de diferentes problemáticas, cuando aparecen las primeras preocupaciones, los reclamos convergen, un incidente suma todas las demandas, etc.; a partir de esto se puede visualizar inclusive la tendencia del conflicto hacia la crisis.

Sobre los temas públicos, observamos que hay una privatización de la negociación de los aspectos ambiental y de desarrollo local, con una ausencia de las autoridades locales, regionales y sectoriales en los temas que son de su competencia. Asimismo, hay mucha presión y hasta un debilitamiento de las autoridades con roles dentro de las comunidades para el manejo de conflictos internos. En los casos en los que las comunidades negocian con la empresa, hay una tendencia a acudir a las autoridades fuera de las comunidades solo cuando el conflicto ya ha escalado más allá de los desacuerdos y las disputas.

Así también, por ejemplo, con la presencia de la empresa minera y la compra de tierras a posesionarios, grupos, familias o comunidades tanto durante la etapa de exploración como en la de explotación, se generan cambios drásticos en los mercados locales de tierras y en los circuitos económicos, pero también en la estructura social de las comunidades, en sus modos de vida, de producción y de relacionamiento. Estos cambios pueden llevar a la formación de nuevos grupos con mucho poder —los que han vendido tierras y se convierten en empresarios comunales proveedores de servicios de la empresa—, pero también con muy poco poder —reubicados y sin capacidad para reinsertarse económicamente—. Por tanto, muchos de los conflictos internos de la comunidad con la empresa se generan a partir de las expectativas y demandas de los nuevos grupos de poder, como de los sectores que perciben que han quedado al margen de los beneficios. También puede ocurrir cambios similares y drásticos a partir del empleo que genera la empresa, la contratación de servicios locales, las capacitaciones, etc. los cuales, a pesar de que pueden traer beneficios concretos a los individuos y a sus familias, pueden generar una serie de impactos no previstos en la comunidad, incluso de pobreza inducida.

b) La empresa. Se identifica que, a pesar de que las empresas pueden aparecer vistas desde afuera como un ente homogéneo, estas tienen en su interior varios discursos que

se diferencian si se trata de niveles de gerencia más altos, del tipo de departamento o gerencia (geología, relaciones comunitarias, legal, seguridad, administración, etc.), si son locales versus nacionales/internacionales, etc. En todos los casos revisados se ha observado la radical diferencia en los tiempos y perspectiva de trabajo entre los relacionistas comunitarios y los otros departamentos (geología, seguridad, etc.), lo cual genera tensiones y hasta conflictos, ya que la dinámica de las negociaciones y de trabajo con las comunidades no va a la par de la agenda de operaciones, de los permisos legales, etc.

La presión del tiempo con el que cuenta el proyecto u operación minera reorganiza las prioridades de sus departamentos e inclusive la relación con las comunidades. Esto trastoca mucho el proceso de las negociaciones con ellas, pues, en varios de los casos observados, las empresas ofrecen “incentivos” o “apoyos” a los líderes para garantizar el flujo de información, su entrada o las voluntades de la comunidad, de las reuniones o de las negociaciones en forma rápida o a su favor. Esto tiene implicancias éticas importantes, porque esa forma de lograr resultados en el corto plazo con los líderes o con la comunidad se basa en la temporalidad de los incentivos o apoyos, y no por el convencimiento de los comuneros sobre la agenda que propone la empresa.

Adicionalmente, se ha encontrado que muchas de las empresas tienden a no hacer una inversión estratégica en procesos de consulta, diálogo, solución de problemas y quejas, que podrían ser implementados en diferentes escalas, según el tamaño de la operación y en forma temprana. Tanto en la revisión de casos de la gran minería como de la mediana minería, se ha encontrado que hay diferentes visiones sobre cómo conducir las problemáticas con las comunidades y cómo resolverlas. En dos casos en particular —Cajamarca y Apurímac— se encontró que las diferentes visiones de los operadores al interior de la empresa resultaron en diferentes estrategias de acción, las cuales contribuyeron a crear inequidad y aumentar la conflictividad con la comunidad.

Las empresas han invertido en proyectos de desarrollo y el aporte voluntario como maneras de generar condiciones favorables que motiven e incentiven a la población local a favor del proyecto u operación minera. Para muchas empresas y funcionarios del Gobierno, el ofrecer beneficios concretos a la población a través de proyectos es una forma de prevenir conflictos. Los problemas surgen cuando estos beneficios generan dependencia, fraccionamiento en las comunidades, son de corto plazo, sin ninguna articulación o contribución con respecto a un plan concertado de desarrollo local y regional, conllevan condiciones de aceptabilidad del proyecto o son utilizados como una manera de discriminación en contra de los sectores o comunidades que no apoyan la posición de la empresa.

Respecto a su accionar de la mano con el Estado, las empresas prefieren resolver los conflictos directamente con las comunidades y recurren a las autoridades solo cuando es estrictamente necesario. En la medida en que la empresa ha desarrollado una relación interinstitucional previa con el MINEM, ProInversión, o PCM a raíz de la licitación,

concesión, EIA, etc., considera que estos pueden ayudar a la intermediación con las comunidades.

Las empresas también recurren a la contratación de consultoras privadas e instituciones especializadas en temas de conflicto y de gestión de riesgos, en el rol de asesores, analistas de conflictos o, en varios casos, en substitución del rol negociador de la empresa. Al igual que ocurre con los asesores de las comunidades, el riesgo mayor es que los asesores reemplacen en el proceso a los actores en sus procesos de negociación y manejo de disputas, y no sean los mismos actores los que aprenden por sí mismos a dialogar, a negociar y a construir su propia relación de confianza. En este tipo de representación que asumen las instituciones consultoras, se pierde la oportunidad para que la empresa y sus miembros desarrollen sus propias capacidades y habilidades de diálogo, con el fin de trabajar desde una perspectiva de prevención de conflictos.

- Actores secundarios

Son aquellos actores que tienen un interés indirecto o se sienten afectados indirectamente por la conflictividad entre los actores primarios. Se mencionó que existen grupos, comunidades e instituciones que perciben ser afectados por el conflicto y, por ende, juegan un rol en la búsqueda de soluciones. Entre los actores que se han identificado a este nivel encontramos los siguientes:

a) Actores secundarios de primer orden. Son los actores más cercanos a las comunidades o a la empresa. Algunas veces juegan el rol de interlocutores, asumen la representación o abogan por el actor principal. Tienen un rol en la dinámica del conflicto algunas veces acentuando la confrontación y en otras ocasiones buscando soluciones.

Entre ellos tenemos:

i) Autoridades locales. Son pocas las autoridades locales que están preparadas para entablar en un proceso de negociación con las empresas y/o comunidades, o para facilitar o apoyar un proceso entre las empresas y las comunidades. A pesar de que en el país ya se han establecido los procesos del Presupuesto Participativo, del Plan Concertado de Desarrollo, del OT, de la Rendición de Cuentas, entre otros, son pocos los casos de proyectos mineros o minería en las que las autoridades locales (municipales o provinciales) han podido conducir estos procesos de manera participativa, integradora y sostenible. Es más, lo que se encuentra en muchos casos es la falta de capacidades, conocimiento, equipo técnico, recursos y hasta voluntad política, entre otros.

El rol que han jugado las autoridades locales en los conflictos varía significativamente: desde asumir un rol de representación/apoyo de las comunidades y convertirse

en un actor en el conflicto, de facilitador del proceso de recepción de los beneficios que trae la empresa, hasta de observador al margen de las dinámicas locales. Los factores más decisivos que determinan el grado y el tipo de involucramiento de la autoridad local son los momentos en que el impacto y/o beneficios de la minería involucran a la cabecera municipal y cuando se generaliza una expectativa o preocupación sobre el impacto y/o beneficios hacia las otras comunidades fuera de las áreas de influencia directa. Mientras las negociaciones entre empresa y comunidad/individuos se van desarrollando en forma privada y sin conflictos, las autoridades locales no son involucradas.

A nivel local, se genera una dinámica política entre las autoridades locales y la empresa, la cual complejiza las relaciones. Hay casos en los que las autoridades locales han logrado unificar las agendas de negociación local y han podido sentar las condiciones para el desarrollo del proyecto minero. Sin embargo, en otros casos, las autoridades locales controlan los espacios de negociación con exclusión de los intereses de otros actores locales, lo que genera una dinámica conflictiva a nivel local. Las Mesas de Diálogo, las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, las Comisiones Ambientales Municipales u otros espacios intersectoriales a nivel local se constituyen como espacios clave para concertar el desarrollo. El éxito de estos espacios depende de la capacidad de facilitación de procesos, de manejo de conflictos y de planificación estratégica que tenga la autoridad local encargada de liderar estos procesos. En aquellos casos de conflictos a este nivel se encuentran serios problemas de exclusión en la participación, de mala representación de los miembros, de poca transparencia en los procesos, de falta de rendición de cuentas, de favoritismo político, de clientelismo, etc.

Los proyectos mineros y sus ofertas de desarrollo, en su mayoría, se dan en contextos donde la institucionalidad local es débil en cuanto a su propio desarrollo o aún se está constituyendo. Es más, en muchas de las zonas de las concesiones mineras, las autoridades locales solo empiezan a articularse con otros actores de desarrollo local a partir de la oferta que plantea la empresa. Por tanto, las autoridades locales presentan dificultades para elaborar una propuesta de desarrollo propia y para manejar los conflictos que se generen. Los liderazgos locales y los intereses individuales, grupales o de ciertos sectores provocan que la concertación sobre las oportunidades y las condiciones para el desarrollo de la minería sean procesos difíciles y muchas veces conflictivos.

Los temores sobre los impactos ambientales o el mal uso de los recursos naturales por parte de la minería son temas que movilizan a las comunidades y poblaciones colindantes a las zonas de minería. Más aún cuando la economía local depende estrechamente de un ecosistema equilibrado. Las autoridades locales se ven inmediatamente involucradas en dichas problemáticas en la medida en que son el referente local más cercano en dichas materias. Sin embargo, también en el aspecto ambiental hay poca institucionalidad local —Concejo de Cuencas, CAMs, Comité de Monitoreo, etc.— que permita el ordenamiento, monitoreo, evaluación y vigilancia del aprovechamiento de

los recursos naturales y su deterioro. Es más, los conflictos que más se ha identificado en los distintos monitoreos están relacionados con el manejo del agua. En estos escenarios, las autoridades locales se encuentran rebasadas por los conflictos locales.

ii) Iglesias. Cuentan con reconocimiento de las localidades —sean estas católicas o evangélicas— puesto que poseen el beneficio de total credibilidad. Tienen a su favor la percepción de que “no pueden mentir” y “hablan con la verdad”. A partir del compromiso de la pastoral social, varios representantes de la Iglesia, en diferentes regiones del país, han asumido el rol de defensores de las comunidades. El vínculo de fe que ha desarrollado tradicionalmente la Iglesia con la población que se profesa católica le ha permitido asumir un rol de referente moral, no solo en temas de la fe cristiana, sino también en temas sociales e incluso ambientales.

Tal es el grado de legitimidad y de reconocimiento de su compromiso que, en muchos casos, a pesar de ser un actor secundario, es aceptado para que asuma un rol de tercero en los conflictos. Cuando esto ha sucedido, lo ha hecho exitosamente como convocante de los procesos, observador, monitoreador, inclusive como reconciliador entre las partes o actores primarios. En algunos casos específicos ha demostrado capacidades técnicas de facilitador.

iii) Frentes de Defensa, movimientos políticos. En los casos de conflictos donde aparecen Frentes de Defensa, estos han asumido el rol de defensor de problemáticas específicas: sociales, ambientales, de una región, localidad o comunidad. En muchos casos, estos Frentes aparecen cerca de la etapa de escalamiento del conflicto y la expresión de las crisis. Se constituyen como una agrupación de personas que comparten intereses, valores o preocupaciones para realizar actividades y estrategias en el logro de un objetivo común. Los Frentes tienen la función de incidir en los conflictos y de visibilizar ciertas problemáticas, perspectivas de grupos minoritarios o aspectos del conflicto que quedarían ignorados de la escena pública. Sin embargo, a pesar de que los Frentes pueden ayudar a nivelar la asimetría de poder entre los distintos actores, muchas veces estos toman un posicionamiento político irrenunciable que tiende a polarizar los conflictos, y ello dificulta los procesos de negociación y diálogo. En algunos casos, miembros de los Frentes han tomado un posicionamiento radical, lo cual, en conjunción con la respuesta del Gobierno, ha provocado que las dinámicas del conflicto se desborden en crisis. En muchas situaciones, los líderes utilizan el conflicto como un mecanismo de negociación, a fin de introducir nuevos temas en la agenda o para lograr mejores condiciones para negociar las posiciones. En respuesta a esto, el Estado ha criminalizado la protesta para poder perseguir, disuadir o neutralizar el accionar de estos actores.

iv) CONACAMI. Es la Confederación Nacional de Comunidades Impactadas por la Minería y es la organización de mayor representatividad a nivel nacional de las

comunidades. Tiene un rol de incidencia en los conflictos, pero con un enfoque a favor de la generación de políticas públicas. En los casos de conflictos, ha estado presente desarrollando capacidades en las comunidades, implementando actividades de movilización, asumiendo vocería, recogiendo demandas, articulando actores y comunidades, y abriendo espacios de diálogo y concertación. A nivel nacional, ha cumplido un rol político clave haciendo visibles las problemáticas socioambientales de las comunidades, las cuales, en los contextos de asimetría de poder, quedarían sin representación.

v) Organizaciones No Gubernamentales. Son instituciones que manejan una especialización técnica, temática o de procesos, con una estructura formal y objetivos institucionales. Las ONGs cumplen un rol de veedores, observadores del proceso, analistas de los conflictos, monitores de los acuerdos, como recurso técnico, etc. utilizando sus capacidades y conocimientos para aportar críticamente a los procesos de gestión de conflictos o a la problemática. Sin embargo, en varias situaciones de conflicto, las ONGs han asumido un rol de intervención activa convocando a algunos actores, intermediando, codiseñando el proceso, interponiendo sus buenos oficios y garantizando el proceso. En los últimos años, varias ONGs se han especializado y han desarrollado capacidades en el tema de conflictos —desde la mirada temática de su especialidad—, lo que les da un potencial para aportar constructivamente a los procesos. En muchos casos específicos, las ONGs también han asumido el rol de garantes en la implementación de procesos de desarrollo por parte de las empresas; de esta forma, han contribuido en el mejoramiento de las condiciones estructurales que generan la conflictividad. Así, las empresas se han apoyado en la perspectiva técnica y cultural que manejan las ONGs y las han contratado para desarrollar procesos de capacitación a los líderes locales, programas de educación rural, proyectos agropecuarios, desarrollo de procesos de concertación y planificación, etc.

A pesar de la preocupación por el conflicto, no todas las ONGs tienen capacidades para intervenir como tercero en la facilitación de procesos de diálogo, por lo que han habido ONGs que han asumido un rol de actor secundario en el conflicto, utilizando estrategias de escalamiento del conflicto.

vi) Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Como institución especializada en el conocimiento más amplio sobre los procesos mineros asumen un rol de observador: brindan información, opiniones técnicas y políticas por parte del gremio, y proveen de recursos y de información que permiten la expansión de opciones para los actores del gremio. Como no tiene capacidades de facilitación, este actor tiende a no involucrarse directamente en los conflictos ni en los espacios de diálogo y, más bien, conserva una posición técnica y política que se expresa en determinadas situaciones a nivel nacional. El tema de conflictos es una preocupación para esta institución por las implicancias e impacto que puede provocar en la industria minera la continuidad de procesos de gestión de conflictos no resueltos.

b) *Actores secundarios de segundo orden - Observadores*

i) Medios de comunicación. Los conflictos son objeto de interés de los medios de comunicación, porque varios de ellos basan su cobertura noticiosa desde la perspectiva de enfatizar las crisis y los aspectos negativos. En la revisión de los casos de los diagnósticos, se encuentra que el patrón de cobertura de los medios coincide con lo que señala Sandro Macassi³⁰ cuando estos asumen distintas coberturas —y hasta distintos roles— durante las etapas del conflicto —surgimiento de las problemáticas, escalamiento, crisis y durante los procesos de desescalamiento y solución de los conflictos—. Se encuentra que, como observadores de los conflictos, son pocos los medios que dan una cobertura integral a la problemática, haciendo visible las necesidades de los actores y dando seguimiento a los procesos de implementación de acuerdos. Más bien, las deficiencias radican en la proyección de una cobertura parcializada o sesgada de la problemática, en la enfatización de las posiciones políticas de los actores, y en no dar importancia al proceso de implementación de acuerdos. Aunque la cobertura mediática se ha transformado en los últimos años, debido a la producción de noticias por parte de los mismos actores de los hechos a través de diferentes mecanismos como la web, *texting*, *messaging*, etc., y por la rapidez para llegar a las distintas instancias locales, regionales, nacionales e internacionales, los medios tienen ahora una importancia irrefutable y un impacto en el involucramiento de la opinión pública, de la sociedad civil y de los actores institucionales en los conflictos. En los últimos años, a partir del reconocido peso de los medios en los conflictos, se ha desarrollado varios programas de capacitación a periodistas con el objetivo de generar nuevas sensibilidades, habilidades y perspectivas para su cobertura.

ii) Universidades. Como instituciones dedicadas a la investigación científica y a la observación de los conflictos, las universidades tienen un rol importante para aportar en los conflictos con una perspectiva objetiva, imparcial y especializada. Aunque la metodología de la “solución de problemas” (*problem solving workshops*) no es conocida por las universidades en el Perú, posee mucho potencial y podría servir para que las universidades asuman un rol más activo de observadores —como analistas del conflicto y de la búsqueda de soluciones—. Lo que se encuentra es un involucramiento marginal de las universidades en los procesos de solución de conflictos, sobre todo de las universidades regionales. La Pontificia Universidad Católica del Perú ha asumido distintos

30 “Los medios de comunicación en el ciclo de vida de los conflictos: Aportes de la comunicación a la gobernabilidad en contextos de crisis”. Revista *CONTRATEXTO*. Universidad de Lima. 2011. <http://www.ulima.edu.pe/Revistas/contratexto/index.htm>. “Medios y conflictos sociales: Entre el rating y el activismo”. Número especial de *Diálogos de la Comunicación* N° 81 FELAFACS. 2010. <http://dialogosfelafacs.net/revista/articulos-resultado.php?ed=81&id=155>

roles en el manejo de conflictos, uno de ellos a través de la creación de una Defensoría Ad-hoc para la implementación del gas de Camisea, lo cual no es un rol típico para una universidad, pero demuestra el potencial de este tipo de institución para la intervención en conflictos.

iii) Centros especializados. Existen solo un par de instituciones y centros que tienen como especialidad en la gestión de conflictos. En la última década, los que sí se desarrollaron en gran número fueron los centros de conciliación y los centros de arbitraje con el objetivo de conciliar/arbitrar los procesos, dar certificación, capacitar, etc. Aunque algunos de estos centros han explorado en el desarrollo de procesos de gestión de conflictos comunitarios que vayan más allá de la conciliación y el arbitraje, tienen una perspectiva de resolución de la casuística que llega a los centros y no se involucra con procesos sociales más grandes y más complejos. En contraste, los centros especializados en la gestión de conflictos sí han jugado un rol importante en el desarrollo de capacidades para la negociación, el diálogo y el análisis de conflictos, en el codiseño de procesos, en la intermediación, en la facilitación técnica de procesos de diálogo y concertación, y en la evaluación de procesos para cualquiera de los actores en el conflicto, como se refleja en el diagnóstico regional de Cusco, en el caso del Proyecto de Norsemont, con la facilitación de ProDiálogo del proceso de diálogo entre empresa, comunidad y mineros informales. Otro rol importante que estos centros especializados pueden cumplir es la tercerización para la atención de los conflictos socioambientales, como se identifica en el caso de la Defensoría para el Proyecto Camisea por el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP.

Por otro lado, existen también empresas consultoras en temas técnicos relacionados con las distintas fases y aspectos del desarrollo de un proyecto minero: evaluación ambiental y social, saneamiento de tierras, manejo de cuencas, estudios preliminares, etc. Algunas de estas empresas consultoras han realizado los estudios técnicos o implementado sus programas sin poseer una perspectiva de sensibilidad cultural al contexto de conflicto —*do no harm*— y, por consiguiente, han contribuido a generar una mayor conflictividad entre los actores. Existen también empresas consultoras que se representan con experticia en manejo de conflictos y negociación; y parten de los supuestos de juego de poderes, teoría de la conspiración, de la amenaza a la seguridad entre otros para orientar sus intervenciones, reemplazando en muchas instancias a la empresa que los contrata en su relacionamiento con las comunidades.

c) Actores secundarios de tercer orden – Veladores de orden público

Las instituciones que están clasificadas en esta sub-categoría son instituciones públicas que tienen un mandato específico de hacer cumplir determinada normatividad en sus ámbitos sectoriales: ProInversión, MINAM, MINEM, MININTER y PCM. Estas instituciones deben

seguir determinadas políticas de Gobierno; se conducen según el carácter de proyectos u operaciones, o resuelven ciertas controversias entre los mismos sectores. Es decir, a pesar de que las normas administrativas sectoriales establecen plazos, pasos y criterios, los sectores no son totalmente autónomos en sus decisiones y tienen que alinearse con el fomento o implementación de determinadas políticas dictadas por el Presidente de la República. Es más, los sectores muchas veces dan discrecionalmente recomendaciones o intervienen para acelerar o responder con prontitud a los casos que son identificados como prioritarios o que el Gobierno ha identificado como parte de la estrategia nacional de desarrollo. Por ejemplo, en la revisión del informe de la Comisión del Congreso sobre los hechos de Bagua, se ha hecho pública la documentación interna y confidencial entre los Ministerios e instituciones. Allí se puede identificar el accionar de los sectores mediante recomendaciones, cuestionamiento a decisiones, falta de respuesta a peticiones, etc. de manera que ciertas decisiones administrativas no fueran aprobadas en contra de los intereses de la política del Gobierno. En este sentido, muchos de estos actores, que debieran ser imparciales en la aplicación de la normatividad, asumen una serie de estrategias para crear las condiciones y convencer a los actores de manera que los proyectos mineros sean aceptados siguiendo la política del sector y del Gobierno. El problema es que dichas "condiciones" no se otorgan según los principios de transparencia, neutralidad e imparcialidad que deben caracterizar al Estado. Más aún, se han reportado varios casos en los que ProInversión ha persuadido las voluntades de los líderes para lograr la apertura de la comunidad al proyecto minero. Por tanto, según los testimonios de varios comuneros entrevistados en distintos proyectos, es imposible distinguir entre el discurso de la empresa y la del representantes del Estado; es decir, las instituciones del Estado son percibidas como practicantes del cambio de roles y como defensoras de los intereses de la empresa.

Aparece otro grupo de entidades estatales, como los Ministerios de Educación, de Salud, de Transporte y Comunicaciones, de Energía, de Agricultura, entre otros, que son responsables de atender las necesidades de educación, salud, transporte, energía, etc. y que son quienes reciben los primeros reclamos de las comunidades por servicios públicos básicos que no son satisfechos. En la mayoría de los casos de conflictos entre las empresas y las comunidades, se generan varios aspectos de desarrollo que son del ámbito de estas entidades estatales y que se convierten en parte de la agenda de negociación entre empresa y las comunidades, porque se le traslada a la empresa la responsabilidad de la ejecución. Son compromisos pendientes del Estado con las comunidades o se convierten en nuevos compromisos.

d) Actores secundarios de cuarto orden – Externos

En el Perú abunda una variedad de casos en los que instituciones u organizaciones extranjeras han cumplido un rol importante en la búsqueda de solución de los conflictos.

El caso más exitoso es el de la intervención del Ombudsman de Australia. En este, observamos que existe un requerimiento para las empresas australianas: contar con este mecanismo para la solución de conflictos y disputas. La Mesa de Diálogo de Tintaya es un buen ejemplo del rol que jugó este actor en un proceso de diálogo implementado en coordinación con ONGs y la sociedad civil. La cooperación internacional ha podido realizar una variedad de roles, como la identificación temprana de problemas y conflictos, el desarrollo de capacidades de comunidades, la evaluación técnica de las problemáticas, asumir un rol de monitoreador de los procesos, garante, implementador de procesos de reconciliación y aportante de recursos para ampliar los procesos. Dichos roles han contribuido a la solución de varios casos de conflictos emblemáticos, aunque desde la perspectiva de defensa de las comunidades o del medio ambiente.

Por otro lado, la cooperación internacional ha venido financiando y/o conduciendo una serie de programas e iniciativas para desarrollar capacidades, políticas y estrategias en la gestión de conflictos socioambientales. Por ejemplo, a partir de las iniciativas de SNV, GIZ, DED, ACDI, USAID —inclusive PNUD y la Unión Europea—, se ha priorizado el financiamiento, en los últimos cinco años, del desarrollo de prácticas de manejo de conflictos por el agua; esto mediante el desarrollo de capacidades en los sectores, la elaboración de propuestas de políticas públicas, la realización de investigaciones, etc. Lo hasta aquí dicho nos demuestra el gran interés que han despertado los conflictos como fenómenos que impactan en la gobernabilidad y el desarrollo, temas que han financiado tradicionalmente. El apoyo de la cooperación internacional está incidiendo en algunos de los factores estructurales e institucionales que generan los conflictos.

El Banco Mundial-IFC ha tenido una actuación compleja en los conflictos socioambientales de la minería. Por un lado, desde los años 90, el Banco Mundial ha impulsado la actividad minera, la modernización de la normatividad y la privatización de la minería. Además, varios proyectos del Grupo del Banco Mundial tienen un porcentaje de participación y ha fomentado o financiado más de diecisiete proyectos. Por otro lado, sin embargo ha desarrollado una serie de mecanismos para evaluar y reducir los impactos ambientales y sociales que sus fondos y aportes pueden acarrear. De este modo, se han desarrollado diferentes iniciativas, como el Proceso de Revisión de las Industrias Extractivas, el equipo de prevención de crisis, el Ombudsman, el equipo de inspección, etc. que le permiten tener una intervención indirecta en la evaluación, monitoreo y seguimiento de los conflictos.

- Actores terciarios

Son las personas o instituciones involucradas en la relación y proceso de conflicto entre los actores primarios, a pedido de uno o más de ellos, o por designación.

Existen distintos tipos de terceros o actores que entran al proceso de conflicto en un rol o roles específicos y que ayudan en la búsqueda de solución. Por un lado, tenemos

Terceros Externos al Conflicto, o aquellas personas o instituciones identificadas como facilitadores, con el mandato para intervenir o con la experticia para conducir procesos y que no tienen ningún vínculo con los actores ni con el conflicto. En ese sentido, son imparciales y neutrales al proceso. Los Terceros Externos al Conflicto que hemos podido identificar son la Defensoría del Pueblo, las instituciones especializadas (incluyendo las universidades) en la transformación de conflictos, la PCM y oficinas sectoriales encargadas de la gestión de conflictos. A nivel regional se ha identificado el Gobierno Regional, la Comisión Ambiental Regional (CAR) y potencialmente la Comisión Ambiental Municipal (CAM) y los Consejos Locales de Cuenca (cuando puedan desarrollarse).

La Defensoría del Pueblo es un actor terciario, pero por su mandato de defensa de derechos y por la percepción de varios sectores —funcionarios de instituciones públicas y el sector privado— es considerada en ocasiones como un actor secundario. Aunque el rol mediador de la Defensoría en los conflictos socioambientales entre comunidades y empresa no resulta expresamente de sus atribuciones legales ni constitucionales —porque se inician como conflictos privados, como se indicó anteriormente—, este tipo de conflictos tiene un aspecto público —ambiental y social— que involucra a la Defensoría directamente. En muchos conflictos en los que hay un gran desbalance de poder, las comunidades manejan menos información, se encuentran desempoderadas o hay necesidad de evaluar el proceso administrativo para proteger los derechos indígenas o de las comunidades, la Defensoría tiene un rol más activo para equilibrar el proceso. Esto muchas veces no es entendido por otros actores, pues resulta difícil aceptar que los roles de capacitador, empoderador o evaluador no se contradicen con el rol de facilitador del proceso³¹.

De la revisión de los casos de conflictos que se han desarrollado en los últimos diez años, los actores terciarios por excelencia han sido la Defensoría del Pueblo y la PCM. Ambos actores han cumplido distintos roles, según la etapa del conflicto, y se han complementado con otros actores e instituciones. Aunque la PCM, las oficinas sectoriales y la Comisión Multisectorial en la gestión de conflictos participan en los procesos, porque tienen un mandato legal que les da la competencia, en muchos de los casos revisados estos pierden su imparcialidad, ya que tienen objetivos políticos específicos prioritarios sobre la naturaleza misma de la conducción de los procesos, como tiempos, participación, transparencia, flexibilidad, etc. Hemos planteado a lo largo de este diagnóstico que la PCM, las oficinas sectoriales y la comisión multisectorial se enfocan en las crisis de los conflictos.

La Defensoría del Pueblo ha tenido una actuación más constante durante los ciclos de conflicto, desde cuando empieza a escalar el caso hasta su resolución. Sin embargo, muchos conflictos a nivel local no llegan a tiempo a las Adjuntías de la Defensoría o no son conocidos. Por tanto, los conflictos que llegan a la Defensoría tienen ya un cierto nivel de escalamiento. La Defensoría es la institución que tiene mayor nivel de flexibilidad

31 Ver gráfico 4.

para cambiar o asumir diferentes roles para el manejo de conflictos en comparación con otras instituciones y, por lo tanto, tiene un potencial enorme para liderar los procesos. Esto se debe a su estructura organizativa, con presencia en todas las regiones del país, y a la amplitud de su mandato.

A nivel regional, los Gobiernos Regionales, a través de la Gerencia de Recursos Naturales, han venido gestionando conflictos —algunos con metodologías propias, como los equipos itinerantes de conflictos— y las crisis que llegan a ese nivel. Han tenido alguna capacitación y apoyo en temas de monitoreo y seguimiento de conflictos, pero aún requieren inversión e institucionalización, puesto que son las instancias que están mejor ubicadas para conocer las dinámicas locales y nacionales. Las CAR, como instancias multisectoriales y multiactores, han sido más efectivas en el análisis de los conflictos, en la solución de las problemáticas y en la concertación de los actores.

En nuestro país, los partidos políticos no han podido jugar un rol de intermediador, no han identificado ni percibido problemáticas y los conflictos, y/o abierto espacios en el Congreso o con determinados tomadores de decisiones para la búsqueda de soluciones, debido a la crisis de representatividad que ha caracterizado a nuestro sistema político en las últimas décadas. Más que una intermediación de los partidos políticos, ha sido el accionar como intermediarios de los representantes parlamentarios lo que ha generado la conciliación, la defensa, la percepción de las problemáticas, inclusive a través de la constitución de comisiones de investigación cuando el conflicto ha concluido.

Por otro lado, puede señalarse como Terceros Internos al Conflicto a aquellas personas identificadas como facilitadores, con legitimidad moral, con íntimo conocimiento del contexto cultural y aceptación de las partes para conducir el proceso de análisis o la solución de los conflictos. Estos terceros internos son conocidos por los actores comunitarios; son parte de la red social y cultural, y pueden tener vinculación con el conflicto —son “internos”—, pero, porque gozan de la confianza de los actores, pueden intervenir en este. Se encuentran en este rol algunos líderes de la comunidad, autoridades locales o regionales, inclusive religiosos, maestros y otras personalidades que se considera que son parte de la comunidad.

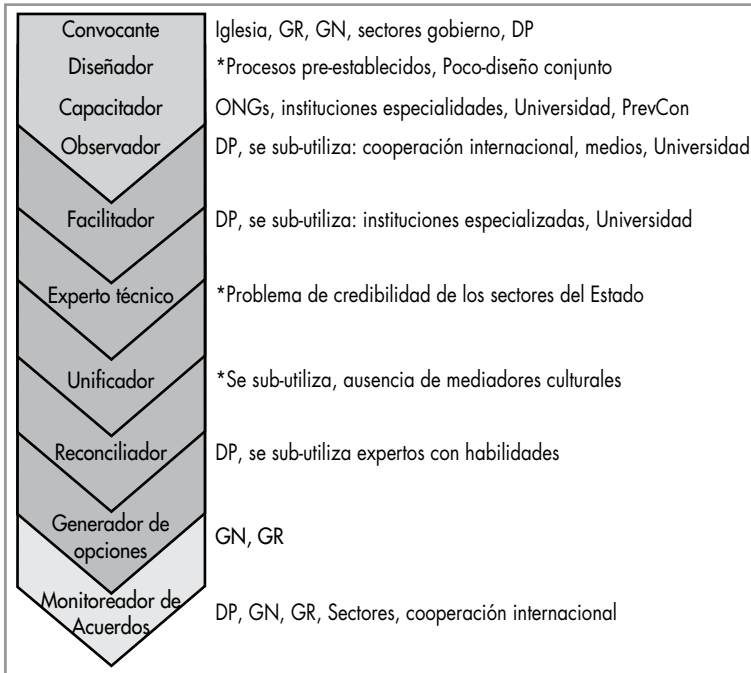
Por último, tenemos los Terceros Cuasimediadores, o aquellas personas que se las identifica como facilitadores, con cierta reputación y credibilidad desarrollada a partir de su conocimiento y/o vínculo profundo que tienen de ambos actores en el conflicto. Sin embargo, como los conflictos entre la comunidad y la empresa implican nuevas reglas de negociación, porque ambos no comparten las redes, el contexto social y cultural, y porque vienen de lógicas organizativas diferentes, existen muy pocos terceros a nivel local que puedan asistir en los procesos entre estos actores. Típicamente, las personas que han podido cumplir este rol han sido individuos e instituciones como ciertos alcaldes locales —cuando no asumen el rol de defensa de la comunidad—, gerentes y relacionistas comunitarios que vienen de las comunidades. A nivel de conflictos regionales, la Iglesia y ciertas ONGs han funcionado como cuasimediadores, en el sentido que tienen

un compromiso con uno de los actores, pero conocen también del funcionamiento del Estado y pueden servir para construir puentes entre las partes.

Hay otras instituciones que se han constituido en terceros en los procesos cumpliendo diferentes roles de analistas, convocantes, capacitadores, unificadores, etc., como en los casos de las universidades y centros especializados, los cuales aparecen en la siguiente figura y también en el Anexo 1 de Antecedentes de Procesos en la Gestión de Conflictos.

El siguiente gráfico nos muestra los roles que están siendo asumidos por diferentes entidades y organizaciones, así como los roles que están ausentes o sub utilizados.

GRÁFICO 4
Roles en la intervención



Fuente: Giselle Huamaní Ober, adaptada de Christopher Mitchell, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos GMU.

2.2 Procedimientos, etapas y formas de intervención

- Manejo de la conflictividad local

Con frecuencia se abordaban los conflictos con los mecanismos habituales o tradicionales para la solución de disputas. Las sociedades tradicionales no necesariamente comparten

la perspectiva de las más occidentalizadas con respecto a cómo restablecer el equilibrio en las relaciones sociales que han sido rotas por el conflicto. A partir del resquebrajamiento de las prácticas tradicionales, los conflictos a menudo son gestionados bajo la jurisdicción del Estado.

La conflictividad local entre las comunidades y la empresa surge y se gestiona a través de prácticas de negociación bilateral en las que las autoridades locales y regionales no son partícipes ni están informadas. Los conflictos que surgen en este nivel no son canalizados a través de mecanismos apropiados para ser expuestos o interpuestos con las autoridades.

Los conflictos sobre temas públicos ambientales son tratados como temas privados y negociados —y remediados— a satisfacción de la comunidad afectada y de la empresa. Sin embargo, cuando otras comunidades que se perciben afectadas ambientalmente —o excluidas del proceso— llegan a involucrarse, los conflictos tienden a expandirse y a escalar. Esto es muy frecuente en la temática del agua: el esquema de negociación privada sobre un bien público y excluyente de otros usuarios no funciona. A pesar de que las negociaciones bilaterales pueden generar resultados eficientes para ambas partes, las percepciones y preocupaciones de otros actores del entorno, quienes no han sido parte de la negociación, conducen a situaciones de mucha tensión, preocupación y hasta de conflicto. A las autoridades ambientales a nivel local y regional, al no ser involucradas, ni siquiera como observadores o garantes del proceso, se les dificultan los procesos de gestión integral de los recursos naturales a nivel regional (OT, ZEE, etc.).

Las comunidades que se perciben afectadas muchas veces no conocen el mejor mecanismo por el cual plantear sus preocupaciones y sus demandas. Desconfían de los sectores descentralizados —incluyendo el ALA— o sienten que inclusive la Defensoría está muy distante de entender sus problemáticas. A partir de esto, ha habido algunos casos en los que los actores locales, la comunidad y la empresa, en conjunción con terceros —ONGs, instituciones especializadas, etc.— han podido reconducir su proceso sin la presencia de los actores del Estado central o regional.

Los conflictos sobre temas de inversión social entre las comunidades y las empresas tienen un impacto en el desarrollo de las comunidades y, por tanto, tienen una dimensión territorial. Estos conflictos también son negociados entre empresa y comunidad dentro de un proceso bilateral de negociación, el cual excluye a las autoridades y funcionarios públicos, o discrimina a las comunidades por criterios geológicos de la empresa. A pesar de que los temas de desarrollo tienen implicancias territoriales y son un tema público local con alcance distrital o regional, los actores no tratan el desarrollo de forma integral, sino que lo perciben como un tema privado. Las partes involucran a las autoridades y funcionarios solo cuando se requiere fondos, infraestructura o requisitos de proyectos que dependen del nivel regional o nacional. Salvo esas circunstancias, los funcionarios perciben sus roles no como líderes de los procesos, sino como facilitadores. Al igual que en las negociaciones bilaterales entre empresa y comunidades, las autoridades

encargadas del desarrollo regional, al no ser involucradas ni como observadores ni como garantes, encuentran limitaciones para integrar los procesos de desarrollo a nivel distrital, provincial y regional, e inclusive para integrar la gestión de los recursos naturales a los procesos de desarrollo.

- Manejo de la conflictividad regional

Los conflictos que se desarrollan a nivel regional ya han tenido un nivel de escalamiento y de polarización que ha superado los niveles locales y comunitarios. En este nivel participan otros actores que se involucran con líderes y organizaciones que operan a nivel regional y que intentan encontrar una solución.

Todavía las fuentes de información no son lo suficientemente efectivas entre lo local y regional como para tener una información actualizada y precisa de los conflictos que están escalando. En las entrevistas a nivel regional, se hizo notar que no existen mecanismos únicos para recibir y “conocer” los conflictos, y que un porcentaje de ellos pasa directamente de lo local a lo nacional.

Por otro lado, cuando los conflictos locales regresan del nivel nacional al regional, ya se ha intentado de manera insistente gestionar el conflicto previamente y tienen una complejidad particular. El circuito por donde se encauzan los conflictos son varios en este momento; algunos casos pueden ingresar desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo.

Los conflictos entre comunidades y empresa que terminan involucrando a los sectores del Ejecutivo como garantes del proceso o de la implementación de compromisos tienden a no involucrar o inclusive a excluir a los Gobiernos Regionales. Y aunque la participación del Gobierno Regional está limitada por la normatividad y por escasas competencias, no se produce un análisis y perspectiva de gestión de conflictos por parte de los actores y de las otras instancias estatales sobre la necesidad de involucrar tempranamente al Gobierno Regional en los casos de conflictos. Sin embargo, con la implementación del OT y la ZEE a nivel regional, se abre el potencial para que los Gobiernos Regionales tengan un involucramiento legítimo en los procesos de solución de los conflictos socioambientales por sus implicancias hacia los recursos naturales y hacia los planes de desarrollo local y regional.

Durante los procesos de otorgamiento de licencias, permisos y desarrollo de los proyectos mineros por parte de los sectores del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales tienen un rol mínimo o de observador de los procesos. Esta es una grave deficiencia en los procesos mineros, porque los Gobiernos Regionales son los que mejor conocen el contexto local, las redes sociales, la idiosincrasia, las dinámicas propias de conflicto y, además, tienen un interés más cercano a las oportunidades y modelos de desarrollo que se generen en su territorio. La mayoría de los procesos técnicos administrativos que desembocan en disputas y/o conflictos tienen serias deficiencias en cuanto a la participación, información y consulta de las comunidades alrededor de los proyectos mineros.

Los mecanismos que evalúen, supervisen, monitoreen, o acompañen a estos procesos son gestionados desde el nivel central o sectorial con una participación marginal de los Gobiernos Regionales y son vistos como juez y parte en los conflictos, inclusive con la nueva ley de consulta para la minería.

Sea porque existen pocas capacidades, por desinterés o porque no existen competencias legales, la falta de involucramiento de los Gobiernos Regionales en la conducción de estos procesos representa un serio problema en la integración de mecanismos de participación de la población en los procesos mineros. Por ejemplo, en el Perú, la Evaluación del Riesgo Ambiental —el cual está considerando cada vez más el riesgo social— se efectúa cuando el proyecto minero ya está autorizado y cuando las empresas ya tienen los derechos de exploración y explotación, lo que también implica que se ha concluido el estudio de factibilidad respectivo. A pesar de que los Gobiernos Regionales sí tienen cierto conocimiento de antemano, como no hay una evaluación preliminar o temprana del riesgo ambiental de la posible actividad minera, no se conoce a tiempo y públicamente los posibles riesgos —si algún componente ambiental está protegido por la legislación, se da un conflicto de interés, de uso o de disponibilidad y abastecimiento (agua) a futuro, etc., si el ecosistema es demasiado frágil o inclusive si el proyecto es compatible con los procesos de desarrollo sostenible que se plantean a nivel regional—. Por tanto, la aplicación de la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) no solo se hace tarde en el proceso minero, sino que en muchos casos de conflicto ha sido objeto de mucha controversia por haberse desarrollado sin la participación e información plena, oportuna y adecuada a todos los actores interesados, las convocatorias para la Audiencia Pública han sido deficientes o selectivas, la información presentada al MINEM no ha sido precisa o correcta, o inclusive ha sido parte de una campaña política para lograr el apoyo social al proyecto, etc. A nivel estructural, los Gobiernos Regionales, pudiendo cumplir un rol de prevención de conflictos para asegurar que los mecanismos técnicos administrativos sean aplicados consultiva y participativamente y no generen conflictos, quedan reducidos a un rol de administrar los conflictos que llegan a este nivel.

- Manejo de la conflictividad nacional

Como en muchos de los casos, las instancias del nivel nacional actúan directamente a nivel local para ejercer su autoridad —por razones de seguridad nacional, intereses estratégicos, integración de la nación, modelos económicos, etc.—, inevitablemente se afectan los intereses de los usuarios locales de los recursos naturales.

Sin embargo, el Estado se ve cada vez más restringido en su capacidad de actuar en forma unilateral, aun en asuntos de jurisdicción constitucional, como los recursos naturales. Las poblaciones están más informadas sobre los conflictos, y su capacidad de movilización y de comunicación es mayor, contando con más recursos para prepararse y negociar tanto con la empresa como con el Estado. Los flujos de información

han situado rápidamente varios conflictos locales en el escenario regional, nacional e inclusive mundial, con una exposición mediática nunca alcanzada.

El circuito de la gestión de conflictos concentra la coordinación de la facilitación a nivel de PCM, pero lo hace sobre los conflictos que se identifican como prioritarios, estratégicos, en alto grado de polarización, en crisis o que ponen en riesgo la gobernabilidad o el intercambio económico de la zona.

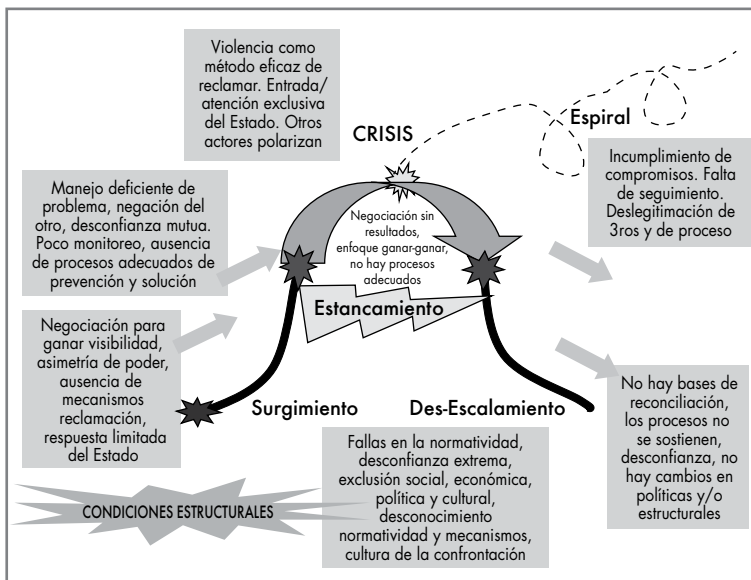
Los otros terceros actores —Defensoría, instituciones especializadas, ONGs, etc.— cumplen un rol complementario —facilitando, monitoreando o apoyando los procesos— en las intervenciones que manejan directamente el Gobierno Central o en procesos complementarios.

Además, observamos las siguientes deficiencias en los procesos de gestión de conflictos en general graficados a lo largo de las distintas etapas de desarrollo de un conflicto en el siguiente gráfico. Lo problemático de estas tendencias es que se refuerzan patrones de comportamiento y de gestión de conflictos que terminan perpetuando los mismos:

2.3 Principales procesos de gestión de conflictos

Los procesos de gestión de conflictos que más se usan en el país han sido los de negociación, diálogo y concertación. Aunque en el Perú se utilizan en diferentes contextos y

GRÁFICO 5
Los actuales procesos de intervención



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

con diferentes objetivos, no por adaptación del proceso, sino por manejo empírico de los organizadores, facilitadores y/o de los convocantes, estos procesos no son excluyentes entre sí. Sin embargo, vale la pena distinguir teóricamente dichos procesos para poder entender los límites de los mismos cuando se quieren utilizar para objetivos que son de otro alcance.

- **Mesas de Negociación**

Es el primer proceso que se utiliza entre la empresa y las comunidades cuando se trata de la variedad de temas que se ha identificado a lo largo de este diagnóstico. En algunos casos, la negociación es asistida por funcionarios del Gobierno, a fin de monitorear inicialmente el proceso de la concesión y asegurar las mejores condiciones para el proyecto. La Defensoría —y en menor medida las ONGs— ha sido invitada, en algunos casos, como veedora de los procesos, pero, en general, estos tienden a ser privados.

En los conflictos que llegan a la situación de crisis entre comunidades y empresa, y que involucran al Estado, los actores buscan los procesos de diálogo primero y, luego, a partir de ello se deriva a un proceso de negociación. Se debe observar que los procesos de negociación que llegan a estos niveles son del tipo de negociación dura, posicionada y maximalista, lo que hace difícil lograr acuerdos que sean de fácil implementación. En los últimos años, se dan negociaciones más complejas en donde se incorporan agendas con múltiples temas.

Otra opción es recurrir a la mediación para establecer mejores bases para la negociación. La mediación debe entenderse con la intervención de un tercero: Iglesia, Defensoría o el Ejecutivo, el cual garantiza ciertas condiciones de proceso, restablecimiento de la comunicación, voluntad para negociar, la fijación de la agenda, de manera de poder continuar con una negociación.

Cuando los procesos de negociación involucran actores con una composición compleja o una base más amplia, estas pueden demandar tiempos más largos, ítems de negociación más extensos, que complejizan el proceso de negociación. Por la importancia de los temas en la mesa, con frecuencia los actores son reemplazados por mediadores políticos que asumen la representación de los actores y hasta de la región.

- **Mesas de Diálogo**

Es un mecanismo de respuesta frente a los conflictos que se plantean cuando ya ha estallado una crisis. Este proceso reúne a los actores principales del conflicto, a las comunidades y la empresa, con la presencia de las autoridades. Las mesas de diálogo se han constituido con distintos objetivos, lo cual genera diferentes expectativas entre los participantes sobre el alcance de los procesos y, por ende, frustración y hasta rechazo.

Algunas mesas de diálogo requieren distintas técnicas de administración, liderazgo, combinadas con mediación y facilitación, y dependiendo del objetivo de la mesa se necesitará proveerse de recursos internos más técnicos, de facilitación, etc.

Otra opción para las mesas es constituirse como una estrategia de participación pública para abordar preocupaciones sociales. Dependiendo de los objetivos de la mesa, se requerirá la presencia de determinados actores, las metodologías, los tiempos y las características de funcionamiento. Sin embargo, por ciertas deficiencias en los procesos no aparece una claridad metodológica para establecer el ámbito de funcionamiento de las mesas de diálogo.

Los ejemplos más emblemáticos de mesas de diálogo son las de Tintaya durante el periodo de BHP Billiton, que incluyó una concertación entre las partes con mesas temáticas y negociación entre las mismas. La Defensoría del Pueblo reporta los procesos de diálogo como los más usados entre los actores; sin embargo, por la misma razón que se usa para todo tipo de conflicto, es un proceso que está sufriendo mucho desgaste y hasta cansancio entre los actores. Actualmente, en la PCM, para enfatizar el aspecto práctico del espacio, se está utilizando el nombre de "Mesas de Trabajo".

- Mesas de Concertación

Son espacios establecidos a raíz de un conflicto o de una problemática que afecta a múltiples actores, como el caso de la Mesa de Concertación de Majaz. Se puede constituir como un mecanismo para la gestión del conflicto que se enfoca en las causas estructurales y en las problemáticas de fondo. La mesa involucra a múltiples actores, entidades sectoriales, actores económicos, etc. para desarrollar una visión integral, inclusive la identificación de casos que requieren un tratamiento especial, como una mediación, una negociación o la elaboración de una agenda de desarrollo.

- Flujograma de la gestión del conflicto

A partir del uso de los distintos procesos e instancias podemos identificar el canal que recorren los conflictos desde que se gestan a nivel local hasta llegar al nivel nacional o regional. Es necesario señalar que a medida que los conflictos van recurriendo a los canales más altos en la búsqueda de la soluciones, van involucrando a más actores y de esta manera se van sumando más ítems a la agenda. Por otro lado, se ha podido identificar que la comunicación se rompe o se hace muy difícil debido al posicionamiento y a la polarización del conflicto.

Hay que señalar que muchos de los conflictos utilizan canales paralelos e informan a otros actores, como a la Defensoría del Pueblo o al Gobierno Regional, de los procesos

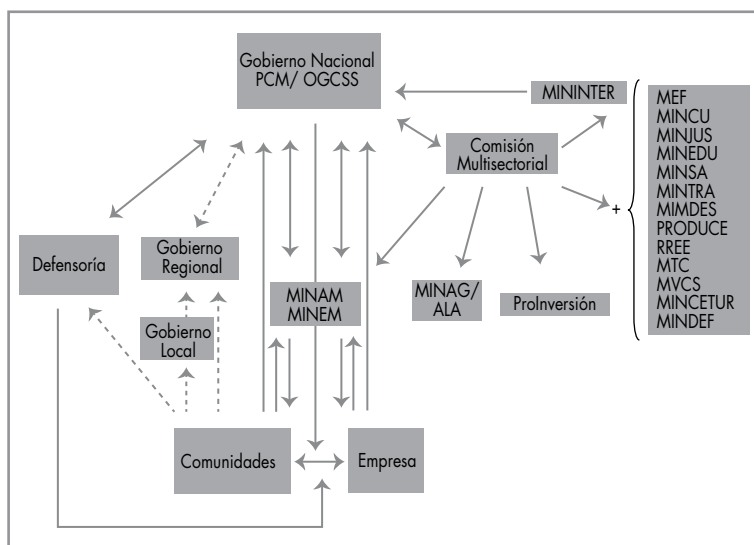
de conflictos que se van desarrollando para su intermediación o apoyo. En otros casos, los conflictos involucran informalmente a distintos actores, sobre todo sociales e institucionales, para generar incidencia, intermediación o buenos oficios. Ver la representación de la interacción de los diferentes actores para la gestión del conflicto en el gráfico 6.

Las mesas de diálogo, de concertación o procesos de negociación se pueden desarrollar en cualquier nivel en el que las demandas de los actores locales se encuentren con la respuesta de la institucionalidad. En muchos casos de crisis se ha observado la intervención de la PCM y de otros representantes sectoriales, instalando las mesas en los niveles más altos. En otros casos, la PCM ha enviado a los representantes del Ejecutivo a abrir espacios a nivel local o regional.

A partir de los procesos participativos a nivel local, y por los recursos naturales y económicos que están involucrados en un proceso de desarrollo minero, se ve un mayor involucramiento de las autoridades locales en los proyectos señalados, sobre todo cuando surgen conflictos que afectan las dinámicas locales.

Los principales procesos de comunicación, intermediación, y de interacción a partir del conflicto han sido sistematizados en el siguiente gráfico. Hay que señalar que los actores, organizaciones e instituciones de la sociedad civil han podido intervenir en cualquier segmento de dichos conectores dependiendo de su perfil, su nivel de conocimiento, relaciones sociales e institucionales, influencia política, legitimidad, que tienen con sobre los actores estatales, comunidad, o empresa.

GRÁFICO 6
Flujograma de la gestión de conflictos



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

2.4 Conclusiones de capítulos I y II

El Perú no cuenta con elementos integrados de un sistema para la gestión de conflictos. Sin embargo, existen elementos de una institucionalidad con el potencial de articularse y desarrollar un sistema de gestión de conflictos en el futuro.

No se cuenta con una política de prevención de conflictos institucionalizada y la intervención de las entidades institucionales creadas con ese objetivo se orientan más según la política del Gobierno, que por criterio técnico propio.

Los mecanismos y espacios institucionales que existen para gestionar los recursos naturales y lograr un desarrollo sostenible son insuficientes y/o débiles; por este motivo, no logran manejar las incertidumbres y expectativas de la población, lo cual genera conflictividad por la pugna de intereses locales y regionales.

La insuficiencia o deficiencia de los mecanismos y procedimientos técnicos administrativos a lo largo del desarrollo de las actividades mineras no dan seguridad ni garantizan la calidad de las autorizaciones ni permisos legales. Por el contrario, son los cuellos de botella a partir de los cuales los conflictos se articulan. Menos aún logran credibilidad con la población, por lo que la ausencia del permiso social es el escenario de conflictos.

El proceso de desarrollo minero en las regiones introduce una agenda de desarrollo y de manejo de recursos naturales que trastoca la institucionalidad y el desarrollo local y regional. A partir de él se generan impactos directos e indirectos con la conflictividad que estos acarrearán. La institucionalidad para el manejo de conflictos no tiene la capacidad para manejar este tipo de problemáticas.

Existen condiciones claves que son el marco para la generación continua de conflictos socioambientales:

- Sistema de planificación regional e inversión pública no coordinada, y no integradoras de las estrategias de vida existentes a nivel local
- Sistema de información y/o comunicación entre las instancias y sectores de Gobierno sobre las problemáticas locales insuficiente e ineficiente.
- Deficientes mecanismos y procesos de consulta y participación de la población.
- Políticas discriminatorias o poco claras de desarrollo, inversión, etc.
- Vaga orientación o exclusión de políticas ambientales (contradictorias).
- Perspectiva política de manejo de crisis y no de prevención.

El diagnóstico del sistema de gestión de conflictos tiene las siguientes características:

Sobre la institucionalidad:

- La institucionalidad funciona de manera fragmentada y compartimentalizada; solo las crisis fuerzan una coordinación inmediata.
- La institucionalidad está centralizada —verticalidad—; solo las crisis permiten conocer los conflictos locales desde las instituciones del Estado central.

- El órgano de gestión de conflictos de la PCM se ha reciclado a través de los Gobiernos; ha ampliado sus facultades con más metodologías, más personal y recursos, pero con la misma perspectiva política —y no de transformación de conflictos—.
- Distintas iniciativas y programas de desarrollo de capacidades para el manejo de conflictos han calado en la institucionalidad estatal para el manejo de estos en reacción al incremento de la conflictividad, pero no logran incidir en las problemáticas estructurales de los conflictos.
- Los conflictos que estallan en crisis, que no logran manejarse a partir de la intervención de la autoridad local o nacional, rebotan al Gobierno Regional cuando están en su fase más crítica.

Sobre los procesos de gestión del conflicto:

- La gestión de los conflictos sobre temas públicos —recursos naturales y desarrollo local/regional— se desarrolla dentro del ámbito privado entre la empresa y las comunidades; solo las crisis abren esos ámbitos a las autoridades locales y/o regionales.
- Los procesos de diálogo, negociación y de concertación buscan resultados en el corto plazo, y no logran trabajar los procesos de manera que se asegure la participación de todos los actores, el enfoque cultural y la relación de confianza.
- Las crisis hacen visible y ponen en relieve la urgencia de resolver las problemáticas; sin embargo, los procesos de resolución y de seguimiento de las crisis difícilmente llegan a generar cambios en las políticas y en la transformación del conflicto.
- La movilización del aparato del Estado reacciona políticamente y con lentitud ante los hechos de crisis, lo cual deja poco espacio para el aprendizaje y la readecuación institucional para la prevención de los conflictos a futuro.
- La perspectiva de análisis de conflictos para la prevención de los mismos queda supeditada a una perspectiva de análisis e intervención en crisis que orienta la intervención de los funcionarios del Gobierno a una prevención de la agudización de la crisis, debido a que las instituciones del Estado no logran solucionar los problemas que originan los conflictos.

A nivel de cómo operan las distintas instituciones encargadas de la gestión de conflictos, se ha encontrado que:

- La rivalidad en el protagonismo entre unidades de Gobierno en el manejo de conflictos —ejemplo OGCS y PrevCon— genera una desarticulación y desgaste institucional en su resolución.
- La limitada inclusión de la sociedad civil, Gobiernos Regionales y Locales en los procesos que conduce el Gobierno Central no permite articular a los actores claves y capaces de generar procesos más amplios e inclusivos.

- Se ha logrado el desarrollo de capacidades en los funcionarios, metodologías, procedimientos y una terminología que resultan, en conjunto, “vacías” cuando se trata de manejar las crisis.
- No se dispone de un marco teórico-práctico concordado y exhaustivo de las distintas intervenciones; finalmente, la perspectiva que orienta las intervenciones es la de manejo de crisis y no de transformación.
- La incipiente profesionalización de los funcionarios en el manejo de conflictos aún carece de competencias interculturales para facilitar y construir procesos culturalmente adecuados.
- No se considera analíticamente la importancia del impacto de los conflictos en las mujeres ni su rol en la conducción o en la participación de procesos de manejo de conflictos. La perspectiva de género está ausente.
- Los procesos de manejo de conflictos que tienen metodologías de seguimiento, evaluación y monitoreo de la implementación no se reportan públicamente, y por ello no generan confianza.
- El extremo posicionamiento y desconfianza entre actores sociales y políticos es difícilmente superado con las intervenciones políticas para el manejo de conflictos que se impulsa a partir de las distintas entidades del Gobierno. Estos son procesos largos que requieren tiempo para la construcción de relaciones de confianza.
- Las sombras de la corrupción empañan los procesos de diálogo, negociación y concertación entre actores, lo cual está directamente relacionado con la ausencia de mecanismos y voluntad política para rendir cuentas, a fin de transparentar los procesos y los acuerdos.
- Los medios de comunicación han tenido un rol controvertido en los conflictos socio-ambientales, algunas veces actuando como analistas o monitores del conflicto, otras informando con fuertes sesgos según los intereses económicos o ideológicos del medio, o asumiendo el rol de actores secundarios en el conflicto.

A nivel de capacidades:

- Se ha logrado el desarrollo de capacidades en los funcionarios, metodologías, procedimientos y una terminología que resultan, en conjunto, “vacías” cuando se trata de manejar las crisis.
- No se dispone de un marco teórico-práctico concordado y exhaustivo de las distintas intervenciones; finalmente, la perspectiva que orienta las intervenciones es la de manejo de crisis y no de transformación.
- La incipiente profesionalización de los funcionarios en el manejo de conflictos aún carece de competencias interculturales para facilitar y construir procesos culturalmente adecuados.

- No se considera analíticamente la importancia del impacto de los conflictos en las mujeres ni su rol en la conducción o en la participación de procesos de manejo de conflictos. La perspectiva de género está ausente.
- Los procesos de manejo de conflictos que tienen metodologías de seguimiento, evaluación y monitoreo de la implementación no se reportan públicamente, y por ello no generan confianza.
- La perspectiva actual para gestionar los conflictos no considera, ni incorpora procesos de evaluación de los conflictos, de acompañamiento, de monitoreo, ni otros procesos post conflicto que conduzcan a la reconciliación.

2.5 Anexos del capítulo I y II

ANEXO 1

Antecedentes de iniciativas emblemáticas en la gestión de conflictos

Fecha	Iniciativa de Proceso
1983 1986	Comisiones de Investigación: Sucesos de Uchuraccay Sucesos de los Penales
1986	Comisión de Paz
2000-2010	Grupo de Diálogo Minero
2001-2003	Comisión de la Verdad y Reconciliación
2001-2010	Mesas de Lucha contra la Pobreza
2001-2003 2004	Comité de Conflictos /Oficina general de Inteligencia en el Ministerio del Interior Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos, sistema ad-hoc
2001-2004	Mesas de Diálogo: CAO-Cajamarca
2001-2010	Mesa de Diálogo Tintaya
2002-2011	Acuerdo Nacional: Institucionalizar el diálogo y la concertación
2002-2009	Defensoría de Camisea-PUCP
2004	Ministerio del Interior: Unidad de inteligencia/Unidad de prevención de conflictos PCM: Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos
2004-2011	Comisiones Ambientales Regionales
2004-2011	MIMDES: cultura de paz
1993-2011 2004-2011 2006-2009 2009-2011	Defensoría del Pueblo Reportes sobre la situación de Conflictividad Social Unidad de Prevención de Conflictos Sociales à Informes de Conflictos Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales.
2006-2010	Comisión Multisectorial de Conflictos Sociales
2006-2011 2005-2007 2007-2010	Oficina General de Gestión Social – MINEM Percan Diálogos Tripartitos
2006-2011	Cooperación Internacional: ACDI, Suiza, PRODES, GTZ, SNV, DED, ACCD, CARE, CARITAS
2006-2011	Comisión Nacional EITI
2006-2007 2010-2011	Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos Sociales Secretaría de Coordinación: UAPC Oficina de Gestión de Conflictos Sociales
2007-2011 2010-2011	Intervención en conflictos ProDiálogo, IPROGA Reporte y análisis de Conflictos: Cooperación, GRUFIDES, FEDEPAZ
2008	Acuerdos de cooperación entre Defensoría del Pueblo – MINAM Acuerdos de cooperación entre Defensoría del Pueblo - PCM
2008-2011 2009-2011 2009-2011	Formación de equipo de Manejo de Conflictos: MINAM MINAG-ANA MININTER- Oficina de Monitoreo de Conflictos Sociales
2008-2011	Iniciativas a nivel regional: Comités de crisis, comisiones itinerantes, GTRs, CAR y CAM manejando los conflictos nivel regional
2009-2010	Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana (Marzo)
2009	Crisis de Bagua (Junio) Comisión Especial Investigadora de los Hechos de Bagua Comisión Parlamentaria de Investigación, Bagua
2009-2010	Mesa de Diálogo de los Pueblos Andinos
2009-2010	PREVCON

ANEXO 2

Resumen de la Normatividad relacionada a la Gestión de Conflictos

Ámbito de Aplicación para la Gestión de Conflictos		Normatividad
Condiciones para la participación de la ciudadanía en los procesos de gestión de conflictos	Participación ciudadana	Constitución Política del Perú, art.31 Información, opinión, expresión, acceso información pública, petición a participar en forma individual o asociada en la vida política, social, económica y cultural; demanda de rendición de cuentas.
		Ministerio del Ambiente y Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley 28245). Ley General del Ambiente – Ley General de Minería y de Hidrocarburos – Normas generales de participación ciudadana para la fiscalización ambiental. CAR y CAM.
		Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (D.S N.° 028-2008-EM) y la Norma que regula el proceso de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero (R.M. N.° 304-2008-MEM/DM)
		“Guía de Participación Ciudadana del Subsector Minero y la Guía de Participación Ciudadana en el Subsector Hidrocarburos”.
		Normas de participación y consulta en la minería y en hidrocarburos. Ley de Consulta Previa (Agosto 2011)
		Ley de Participación de los Pueblos Indígenas.
		Comités de coordinación y el presupuesto participativo de la Ley de Municipalidades. Ley de Municipalidades, Ley de presupuesto participativo
		Normas para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental: participación ciudadana en la Evaluación del Impacto Ambiental. Ley N° 27446.
		Ley de Minería e Hidrocarburos. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806 Ley de Participación y Control Ciudadanos: Antigua ley 26300
	Consejos Educativos Institucionales (CONEIS) de la Ley General de Educación: mecanismos para llevar a cabo el diálogo participativo a través de los comités de coordinación y el presupuesto participativo de la Ley de Municipalidades Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial (RM N° 026- 2010- MINAM)	
Información	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y la antigua ley 26300, Ley de Participación y Control Ciudadanos.	
	Fiscalización	Normatividad sobre Fiscalización: MINAM – MINEM – Gobiernos Regionales: dependencias responsables de la fiscalización OSIGNERMIN, encargada de la fiscalización de la actividad de las empresas mineras y petroleras OSEFA – MINAM
Competencias de terceros para la gestión de conflictos	Defensoría del Pueblo con competencia para solucionar conflictos	Ley N.° 27411. Sin embargo, en 2009, recién se crea la adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Defensoría del Pueblo ¹ , instancia autónoma que contribuye a la solución pacífica de los conflictos sociales a través de la investigación de las problemáticas de fondo que subyacen a los conflictos (mediante el monitoreo, análisis y gestión de conflictos sociales, y el seguimiento de actas) y el diseño de mecanismos más confiables de atención de la conflictividad.
	Unidad de Gestión de Conflictos sociales	D.S. modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM por el D.S. N.° 010-2010-PCM Unidad de Gestión de Conflictos Sociales ² y ambos con el objetivo de gestionar los conflictos sociales en todos los niveles de Gobierno y adscritos a PCM.

Ámbito de Aplicación para la Gestión de Conflictos		Normatividad
Competencias de terceros para la gestión de conflictos	Comisión Multisectorial	R.M. N.º 380-2006-PCM la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales ³ ,
	Gobiernos Regionales	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, art.47 d), art 60 f) Formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual, así como la de promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades. MIMDES transfiere a los Gobiernos Regionales las competencias en materia de promoción de una cultura de paz e igualdad de oportunidades. Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos
	CAR	Comisión Ambiental Regional y la Comisión Ambiental Local: principio en la gestión ambiental, la promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales y tiene entre sus funciones la promoción del diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado
	Consejos Locales de Cuenca Tribunal del Agua	Autoridad Nacional del Agua (ANA) DL N° 997 y Ley N° 29338 – Ley de Recursos Hídricos: Dirección de Gestión del Conocimiento y Coordinación Interinstitucional, Tribunal de Resolución de Controversias Hídricas
Procesos de Gestión de Conflictos	Concertación	Ley de Descentralización art. 192°, art. 139 y art. 152 Capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales para formular y aprobar sus Planes de Desarrollo Concertado y sus presupuestos con la participación de la población, debiendo rendir cuentas de su ejecución. Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial (RM N° 026-2010-MINAM)
	Conciliación	Ley de Conciliación Ley N° 26872 y Decreto Supremo N° 004-2005-JUS Manejo de conflictos extrajudiciales
	Métodos originarios de manejo de conflictos	Constitución art. 149 Jurisdicción de las comunidades sobre sus territorios en el manejo de los conflictos
	Dialogo	Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional: Institucionalización del Diálogo: fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta
	Cultura de paz	RESOLUCIÓN MINISTERIALN°485-2009-MIMDES: Orientaciones a los GR para el cumplimiento de la función de promoción de una cultura de paz y de igualdad de oportunidades Implementación de la promoción de la cultura de paz mediante Resolución Ministerial N°376-2007-MIMDES, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social aprobó los "Lineamientos de Política Sectorial para la Promoción de "Una Cultura de Paz". Lineamientos de Política Sectorial para la Promoción de una Cultura de Paz, Aprobados mediante la Resolución Ministerial N°376-2007-MIMDES, se señala que el manejo de conflictos es un enfoque que, tras reconocer que aquellas discrepancias son inherentes a la vida social, se orienta a que los conflictos sean procesados sin violencia y de manera constructiva, buscando superar las causas profundas que les dan origen y, de ese modo, convertirlos en una oportunidad para crear valor social mediante el Desarrollo de la empatía, la comunicación, el diálogo, la cooperación y la creatividad.

Ámbito de Aplicación para la Gestión de Conflictos		Normatividad
Procesos de Gestión de Conflictos	Cultura de paz	<p>13 de septiembre de 1999: la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. 2 Resolución53/243, Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, de 6 de octubre de 1999, de la Asamblea General de las Naciones Unidas</p> <p>Señala cómo en el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz se alienta a los Estados a promover una Cultura de Paz. Marco general para la promoción de una cultura de paz para todos los Estados</p>
		<p>Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la creación de la Dirección General de Desplazados y Cultura de Paz en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), las disposiciones sobre la materia contenidas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la aprobación de los "Lineamientos de Política Sectorial para la Promoción de una Cultura de Paz"</p>
		<p>Art. 47 Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Establece que estos Gobiernos en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, tienen por función promover una cultura de derechos de paz y de igualdad de oportunidades para todos; integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional y, en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto de la diversidad; y promover permanentemente la educación intercultural, así como promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades.</p>

CAPÍTULO III

Documento de propuesta y mejoras del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos

El objetivo central de la iniciativa impulsada por el CIES ha sido diagnosticar y desarrollar un conjunto de mejoras al Sistema Nacional de Gestión de Conflictos; sin embargo, a lo largo del estudio, del cual se desprenden estas propuestas de mejora, se ha comprobado la inexistencia de un sistema “como tal”. Por tanto, la generación de dicho “sistema” debería ser la tarea central de cualquier iniciativa gubernamental que busque atender de manera eficiente y sostenida la emergencia de los conflictos socioambientales que surgen en todo el país.

Se debe considerar que el *modus operandi* de los proyectos mineros introduce una modernidad acelerada a nivel local y, al mismo tiempo, conlleva factores que transforman las dinámicas económicas, sociales y de poder, las cuales generan riesgos de desestructuración comunitaria, alteraciones en la vida cotidiana y en sus modos de producción sustentables. Pese a esto, también tiene el potencial de generar procesos de desarrollo económicos y de fortalecer la institucionalidad local y comunitaria. Por ello, el diagnóstico se ha concentrado en identificar las causas mediatas y estructurales que originan los conflictos socioambientales relacionados a la minería, y el rol que juega el Estado en su prevención y abordaje.

Un conjunto de causas inmediatas de los conflictos se origina en los cambios en la vida cotidiana (por ejemplo, el transporte de minerales, las explosiones, el traslado de la población, la presencia de foráneos, apertura de cantinas) y en los cambios sociales que transforman las relaciones comunitarias (incremento del alcoholismo, de la violencia familiar, de la prostitución o de la delincuencia). La afectación del capital social genera una respuesta defensiva y radical de los modos de relacionamiento tradicional en la medida en que miembros de las comunidades dejan de participar en labores comunitarias, debido a un mayor acceso a los recursos que brinda la mina (por ejemplo, a través de la venta de sus tierras, indemnizaciones o al trabajar como obreros). Lo mismo sucede con el uso que muchas veces las empresas realizan de los recursos y bienes para

influir en las voluntades a favor de los proyectos mineros, lo cual genera divisiones y, en ocasiones, corrupción de dirigentes y, por lo tanto, desintegración del tejido social. En general, la impotencia que genera en dirigentes el desbalance de poder entre la empresa y las comunidades sumidas en la pobreza extrema es un elemento presente en los procesos de negociación.

El Estado, por su parte, muchas veces ha participado en el “desencauzamiento” del conflicto. Sea por omisión o imparcialidad, su actuación muchas veces es una de las causas mediatas. Muestras de tal actuación son, por ejemplo, la falta de comunicación y transparencia con las comunidades de las áreas de influencia de la concesión; el poco conocimiento de los aspectos culturales y de un diagnóstico de los conflictos; falta de voluntad política para abordar las demandas que deriva en una permanente postergación de las soluciones; la débil fiscalización ambiental y de la normatividad minera; las evaluaciones poco diligentes de los EIAS; la poca exigibilidad para obtener los permisos y las consultas públicas y, en ocasiones, la colusión para que muchos de estos procesos se realicen de manera acelerada sin velar por la correcta información y participación de los ciudadanos.

De otro lado, identificamos causas estructurales que generan las problemáticas que constituyen la raíz de muchos conflictos, debido a una normatividad orientada a la promoción de las inversiones, pero que descuida la protección y promoción de las comunidades y el ambiente. Esto se expresa en la falta de controles para la venta de tierras de las comunidades, en los bajos estándares ambientales que se exigen en los documentos técnicos (en EIAS y PAMAs), en la ausencia de estándares sociales durante la explotación minera y, ciertamente, en el diseño estatal que descuida la atención de las demandas y reclamos de las comunidades.

Finalmente, existe otro conjunto de causas estructurales de más largo aliento, relacionadas a la falta de acceso a servicios básicos que el Estado está obligado a dar a las comunidades en el área de influencia de las concesiones (educación, salud, saneamiento, seguridad, desarrollo productivo, etc.).

Para la gestión de las causas mediatas que alimentan los conflictos, las capacidades técnicas y de diálogo de las empresas y comunidades son muy disímiles y no siempre coinciden; la actuación de los funcionarios del Estado muchas veces es desacertada y polarizante. Sin embargo, se permiten ciertos grados de libertad para que los actores estatales y de la sociedad civil puedan realizar una gestión eficiente y ordenada de los conflictos, una que aplique intervenciones preventivas y oportunas. Es este punto el que abordamos en este conjunto de propuestas. Las causas estructurales, en cambio, ameritan un rediseño normativo a mediano y largo plazo que garantice una mayor presencia fiscalizadora del Estado, una normatividad coherente con las problemáticas surgidas, el desarrollo de capacidades, herramientas y enfoques de intervención que planteen “reglas de juego” equitativas para las comunidades, mejores estándares sociales

y ambientales³², así como el respeto del derecho a decidir sobre sus propios recursos, priorizando la prevención de los conflictos sobre la atención de las crisis.

Basados en el diagnóstico, creemos que el Estado es parte de las causas mediatas y estructurales que generan las crisis. Su acción (parcializada y política), su omisión y su escasa presencia son parte del “por qué” los conflictos se desencauzan y escalan para luego convertirse en crisis. Por ello, consideramos que un sistema de gestión de conflictos puede jugar un rol decisivo en torno a gestionar dichas problemáticas y explorar en soluciones. Si bien no va a solucionar todas las problemáticas, el sistema de gestión de conflictos deberá hacerlas visibles, y movilizar voluntades para desarrollar opciones de política, que correspondan a los sectores, que den solución a las problemáticas y logren la transformación de los conflictos en procesos de desarrollo donde ambas partes resulten beneficiadas. Este aspecto es clave en tanto que los impactos sociales y ambientales son dinámicos y el sistema debiera ser lo suficientemente flexible y abierto como para identificar problemáticas futuras relacionadas al cambio climático, por ejemplo, para lo cual la normatividad y los procesos administrativos y técnicos estatales no están preparados.

A continuación presentamos un conjunto de estrategias y una “propuesta de mejoras” que contribuyan a desarrollar un sistema de gestión de conflictos que involucre a los diferentes actores estatales y a la sociedad civil en la búsqueda de salidas negociadas, dialogantes y justas a las problemáticas que están en la base de los conflictos socioambientales.

Cabe subrayar dos premisas que deben guiar la lectura del presente documento: la primera es que un sistema de gestión no es un fin en sí mismo, sino un medio por el cual el Estado generaría condiciones y actuaciones para la canalización constructiva de los conflictos. La segunda premisa es que la prevención de los conflictos no es posible solamente a través de procesos de intervención, sino que requiere atender las problemáticas y condiciones en las que operan las concesiones mineras; algunas problemáticas son atendibles desde una adecuada gestión de los conflictos y muchas otras requieren una intervención sectorial y de generación de nuevas políticas que se enfoquen en las causas fundamentales que están generando dichas problemáticas. Esta es la diferencia entre un enfoque que administra los conflictos y otro, al que apuntamos, que busca transformar los conflictos en procesos de desarrollo.

Por lo tanto, el presente documento debiera complementarse con un conjunto de políticas y cambios normativos que mejoren las prácticas de minería y de gestión ambiental. Y con una intervención del Estado para el desarrollo de las comunidades que, ciertamente, exceden el alcance del presente documento.

32 Los actuales estándares sociales y ambientales son sumamente débiles y condicionan un escenario de impunidad (casos: Choropamapa, Doe Run, Caudalosa Chica o Majaz), que crea marcos de conflictividad para las relaciones entre empresas y comunidades, los cuales son difíciles de transformar.

3.1 ¿Por qué un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales?

A lo largo del diagnóstico³³, constatamos que el Estado y sus diversas instancias y niveles han realizado esfuerzos importantes para dar cuenta de la creciente conflictividad en el sector de las industrias extractivas. Sin embargo, a la fecha, estos esfuerzos han sido desarticulados, contradictorios, esporádicos, con intervenciones de baja intensidad y poco técnicas.

Preocupa no solo el rol pasivo y tardío que se ha jugado en muchos de los conflictos socioambientales, sino principalmente que el Estado, en repetidas ocasiones, ha sido actor de parte en ellos. Por ello ha perdido la neutralidad, se ha restado a sí mismo capacidad para la intervención transformadora de los conflictos, ha perdido la confianza en un rol imparcial de sus intervenciones y ha agudizado el radicalismo de muchos de los grupos sociales.

Por estas razones, apostamos a que se debe crear un “Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales³⁴” y, además, porque el Estado y sus diversos operadores tienen un potencial enorme para catalizar los conflictos actuando como terceros imparciales que generen procesos de diálogo y de desarrollo.

En el diagnóstico y propuesta partimos de la premisa de que un sistema de gestión de conflictos apuesta al desarrollo de actuaciones estatales para la prevención, la administración, la resolución de los conflictos y su transformación en procesos de desarrollo de mutuo beneficio para las partes que fortalezcan el capital social y mejoren las condiciones de vida de las poblaciones, lo que da sostenibilidad a las inversiones de las industrias extractivas. Asimismo, este sistema deberá ser el motor de cambio de las causas estructurales y mediatas que alimentan los conflictos, generando condiciones para un mejor diálogo entre las partes.

Dicho sistema debería poseer un enfoque de gobernanza; es decir, articular el conjunto de intervenciones que realizan los sectores involucrados, los actores estatales de diferentes niveles (nacional regional y local) y los actores sociales (involucrando a las organizaciones sociales, la sociedad civil, a las empresas y los medios de comunicación), estableciendo nortes en común (lineamientos) y capitalizando los recursos existentes en las instituciones de manera sinérgica y concertada.

33 El Diagnóstico en su totalidad puede ser consultado en el sitio web del CIES: www.cies.org.pe

34 El encargo del presente documento se refiere a los conflictos socioambientales y en específico a la minería formal; sin embargo, esta propuesta debería ser ampliada a los conflictos originados por las inversiones de las industrias extractivas en general y a otros aspectos de la conflictividad nacional.

La propuesta de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales la hemos organizado en dos niveles:

- Propuestas a nivel Nacional
- Propuestas a nivel Regional

En cada uno de estos niveles se han desarrollado cinco líneas de acción, las cuales consideramos claves para construir un sistema coherente, integrado y articulado para la gestión de conflictos:

- Institucionalidad
- Capacidades
- Mecanismos y condiciones
- Sociedad civil
- Comunicación

Cabe subrayar, finalmente, que las propuestas de mejora implican desarrollos institucionales a corto, mediano y largo plazo, pero que van a depender de la voluntad política realmente existente para que una propuesta de esta naturaleza se implemente en su totalidad, en su secuencia o solo en parte. Sin embargo, nuestra apuesta principal es mostrar y discutir la política pública sobre gestión de conflictos, un documento que proponga un horizonte diferente a como a la fecha se ha actuado.

3.2 Perspectivas generales

El reto para la creación de un Sistema de Gestión de Conflictos es que este articule diversos actores estatales, empresariales y de la sociedad civil en torno a cambios institucionales, normativos y al desarrollo de acciones puntuales para que tengan un norte en común. Para ello, hemos seleccionado seis perspectivas básicas que estimamos claves para la construcción de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales, que organicen y le den sentido a las acciones propuestas, tanto a nivel nacional como a nivel regional:

- La necesidad de dar una respuesta política creando un sistema articulado de gestión nacional de conflictos socioambientales con una actuación intersectorial, integral y oportuna.
- La necesidad de desarrollar capacidades, condiciones para la intervención preventiva en las fases tempranas de los conflictos que se enfoque en su problemática, que reduzca la frecuencia de las crisis y sea útil para intervenciones postconflicto que reconstruyan las relaciones.
- La importancia de involucrar a las instancias regionales y locales en la gestión de los conflictos por su mayor cercanía y su mejor conocimiento de las realidades y culturas locales.

- Dotar a la intervención del Estado de capacidades para la gestión de conflictos de manera dialogante, participativa, inclusiva, intercultural y sensible al género, a través de instrumentos de gestión y reglamentación *ad hoc*.
- Generar condiciones de inversión minera que garanticen la participación informada de las comunidades, con altos estándares de respeto al ambiente y a los derechos de las poblaciones, con mecanismos y procedimientos que se constituyan en sí mismos en procesos de prevención de conflictos, y que den sostenibilidad a los proyectos mineros.
- La urgente intervención en condiciones estructurales que vienen condicionando la generación de conflictos y su desborde, lo que permitirá identificar la necesidad de desarrollar políticas públicas en dichas áreas, y realizar una efectiva transformación de los conflictos en procesos de desarrollo concertados.
- La necesidad de conservar la imparcialidad en las intervenciones con una conducción técnica y autónoma de criterios políticos, la misma que garantice una intervención sistemática e inclusiva de todos los actores que contribuyan a la transformación del conflicto.

3.3 Líneas de acción y propuestas de mejora a nivel nacional para una actuación articulada e integral del estado

Existen un conjunto de mejoras que se debe desarrollar para tener un Sistema de Gestión de Conflictos Sociales. Nuestra propuesta es que sean conducidas por una institución creada para liderar este proceso³⁵. Sin embargo, algunas de las propuestas pueden aplicarse en el corto plazo, mientras que otras requieren de consensos amplios y tienen una temporalidad mayor, especialmente las referidas a temas normativos. Por ello,

35 El pasado mes de mayo, producto de una consultoría apoyada por USAID, se publicó la RM 161-2011-PCM, donde se definen los lineamientos de la oficina de gestión de conflictos sociales, que precisan y dan forma a las competencias y funciones establecidas en el DS 063-2007-PCM y su modificatoria a través del DS 010-2010-PCM. Si bien representa un avance, algo tardío, de lo que la oficina adscrita a la PCM debiera realizar, a nuestro juicio mantiene un enfoque centralista de la intervención del Estado pues no incorpora a los gobiernos regionales y locales en la gestión de los conflictos. Así mismo, es destacable las definiciones, conceptos, principios y enfoques que incorpora el documento, pero no presenta mecanismos concretos para algunas áreas críticas de la gestión de los conflictos, como es la articulación intersectorial y la generación de cambios normativos, ni la identificación de los nudos críticos que ameritan un abordaje de las problemáticas inmediatas y estructurales que subyacen a los conflictos. Por lo tanto, a pesar del avance que representa, todavía se enmarca en un enfoque de administración de los conflictos en lugar de un enfoque de transformación de los mismos.

creemos que algunas de las mejoras que involucran temas intersectoriales deben ser implementadas desde la PCM y luego conducidas por la nueva institucionalidad.

Desarrollo de la institucionalidad pública de gestión de conflictos socioambientales con un enfoque integral y preventivo

Los hallazgos del diagnóstico subrayan la necesidad de que las actuaciones del Estado no estén subordinadas a cálculos políticos y prime en ellos un alto nivel técnico que priorice un enfoque de prevención primaria y secundaria³⁶, propuestas de gestión y prevención temprana. Además, existen muchas carencias de personal y de recursos, pues la gestión de los conflictos se encuentra subordinada a los objetivos de promoción de la inversión.

- Institucionalidad pública para la gestión de conflictos socioambientales

Algunos requisitos importantes para desarrollar una institucionalidad pública para gestión de conflictos socioambientales son:

- Se debe desarrollar una institucionalidad pública especial que gestione e intervenga en los conflictos socioambientales³⁷, a la cual se le llamará Autoridad Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales (ANGECSA). Se trata de un Organismo Público Descentralizado (OPD), técnico especializado, con independencia funcional, que será el organismo rector del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales.
- El Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Socioambientales formula e implementa la política de Estado referente a la gestión de los conflictos socioambientales, cuyo alcance son las unidades de gestión de conflictos socioambientales de los sectores y las unidades de los Gobiernos Regionales y Locales creadas o por crearse.

36 Para este documento entendemos “prevención primaria” como las acciones orientadas a crear condiciones, mecanismos, prácticas y percepciones favorables, para cambiar las causas estructurales y mediatas que generan los conflictos antes de que estos ocurran, incluyendo las acciones a favor de una cultura de paz. La “prevención secundaria” la entendemos como la intervención que se realiza en la fase inicial de los conflictos (y en la fase de post-conflicto para prevenir el re-escalamiento), haciendo incidencia en las problemáticas que subyacen a los mismos, buscando salidas negociadas, procesos de intervención y facilitación. Con “prevención terciaria” nos referiremos a las acciones realizadas cuando los conflictos escalan o entran en crisis y que tienen como objetivo la transformación del conflicto en procesos de negociación y diálogo.

37 Se toma la definición de la Defensoría del Pueblo sobre conflicto socioambiental: tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.

- La ANGECSA tendrá competencia a nivel nacional sobre las unidades de gestión de conflictos socioambientales, tanto de los sectores como de los Gobiernos Nacionales y Regionales.
- La ANGECSA tendrá como sus principales competencias la formulación de lineamientos, políticas y planes de Estado sobre la gestión de conflictos; coordinación y articulación de las acciones de las unidades de gestión de conflictos³⁸; desarrollo de mejoras continuas a la normatividad y a los mecanismos técnicos administrativos referidos a la minería y las otras industrias extractivas; el monitoreo y evaluación de las intervenciones del Estado en materia de conflictos; el desarrollo de condiciones institucionales (a nivel sectorial y regional) para una mejor gestión de intervenciones entre los diferentes actores estatales y no estatales; el fortalecimiento de la intervención preventiva a nivel regional y local; y la intervención en situaciones de crisis.
- Entre las principales funciones de la ANGECSA tenemos el análisis, diseño de estrategias e intervención en los conflictos socioambientales; promoción de un “enfoque preventivo”³⁹ en las actuaciones del Estado⁴⁰; intervenir en las situaciones de crisis transfiriendo las funciones de intervención primaria a los Gobiernos Regionales: transferencia de funciones y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales; realizar acciones de articulación multiactores; convocar y coordinar acciones con el Organismo Consultivo Multisectorial de Conflictos Socio Ambientales (OCMUCA); realizar el seguimiento y evaluación de las intervenciones sectoriales; la producción de instrumentos de gestión intersectorial; el fortalecimiento de actores de la sociedad civil para la intervención primaria en conflictos; la promoción de mecanismos de participación, diálogo sobre conflictos y proponer mejoras normativas en los mecanismos de comunicación y participación de concesiones; la inclusión de enfoques de género; derechos e interculturalidad en las intervenciones del Estado en materia de conflictos; la conducción de investigaciones sobre conflictos que analicen la intervención del Estado; la implementación de programas de promoción de una cultura de paz y de diálogo; el desarrollo de un sistema integrado de información y comunicación y transparencia de conflictos.
- El funcionario de mayor jerarquía de la ANGECSA será el Presidente Ejecutivo, elegido por votación en el Congreso de la República, y ejercerá la representación institucional y legal.

38 Unidades de administración de conflictos como la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM, la Dirección General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas o del MINAG-ANA, MINEM, MININTER y las unidades por crearse en los Gobiernos Regionales.

39 A nivel central la prevención se abordará como un enfoque que debe permear todas las actuaciones de gestión de conflictos, pero también las técnicas. La intervención primaria deberá estar reservada para los Gobiernos Regionales.

40 La promoción de la Cultura de Paz está a cargo del MIMDES y de los Gobiernos Regionales en su respectivo nivel.

- La ANGECSA contará con una instancia gerencial, denominada Secretaría Nacional, a cargo de un director ejecutivo que implemente las decisiones operativas. El Director Ejecutivo será seleccionado mediante un concurso público convocado por el Consejo Nacional.
- La ANGECSA contará con por lo menos seis subunidades: una unidad de atención de crisis y emergencias; una unidad de planeamiento, diagnóstico, monitoreo, evaluación y de las intervenciones nacionales regionales y locales; una unidad de investigación, sistematización, producción de conocimientos y de identificación de necesidades en política pública; una unidad de desarrollo de modelos de herramientas e instrumentos de gestión; una unidad de desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional y asesoría técnica a sectores y gobiernos subnacionales; y una unidad de alerta temprana, registro de la información, transparencia y gestión comunicativa de los conflictos.
- Se propone constituir un Pliego Presupuestal propio⁴¹, lo que le permitirá a la ANGECSA tener suficientes grados de libertad en la gestión y el manejo de los recursos del presupuesto público. Una de las fuentes financieras será un porcentaje de la renta minera e hidrocarburífera. Asimismo, contará con la atribución de captar y utilizar fondos de la cooperación internacional.
- Se constituirá el OCMUCSA, conformado por instituciones del Estado, representantes de la sociedad civil y de las empresas privadas. El OCMUCSA será el encargado de la aprobación de los lineamientos y de los planes e informes semestrales de actuación y funcionará como una instancia consultiva y de articulación de la ANGECSA.
- Los miembros del OCMUCSA deberán tener una representación lo más amplia posible, con representantes de los diferentes sectores (incluidos en el DS-056-2009) y de las industrias extractivas, instituciones de la sociedad civil, asociaciones de organizaciones sociales, colegios profesionales, Remurpe, AMPE, ANGR y Defensoría del Pueblo, y representantes de los seis Gobiernos Regionales con mayor renta por canon minero e hidrocarburífero.
- El OCMUCSA también podrá nombrar comisiones de trabajo temporales con encargos delimitados para revisar y proponer normatividad, revisar planes, etc.

41 Estimamos que el costo de implementar el sistema con representantes en las 9 regiones de mayor incidencia de conflictos costaría un aproximado anual de 4 millones de dólares. Se trata de una cifra sumamente baja si tenemos en cuenta que las pérdidas por el paro en Islay representaron 25 millones de dólares diarios (http://www.rpp.com.pe/2010-11-22-arequipa-perdidas-de-25-millones-de-soles-diarios-por-paro-en-islay-noticia_312933.html), y las de Bagua 203 millones de dólares (<http://gestion.pe/noticia/300451/500-millones-perdidas-paro-selva>); los ingresos solo por concepto de impuesto a la renta y regalías mineras representaron en el año 2007, según el estudio de conciliación nacional realizado por la iniciativa EITI-PERU, un total de 1 476 120 351 de dólares <http://eitiperu.minem.gob.pe/index.php?id=20>.

- Cuando surjan actuaciones contradictorias entre sectores o entre estos y las unidades regionales, el OCMUCSA podrá conformar comisiones de trabajo que den recomendaciones para dirimir las controversias. En estas comisiones estarán presentes representantes regionales y de los sectores, y tendrán como fin compatibilizar los diferentes criterios involucrados en los conflictos; es decir, el de inversión, el productivo, el social, el ambiental, territorial, entre otros.
- A iniciativa de la ANGECSA, y solo en casos especiales, el OCMUCSA conformará una comisión ejecutiva temporal con un número reducido de miembros a fin de coordinar acciones y actuaciones rápidas en casos de crisis y emergencias, la cual podrá cumplir roles de distensión, de nombrar garantes, observadores, monitores de acuerdos, y podrá convocar a personalidades de prestigio para sumarse a su trabajo.

3.4 Descentralización y reorganización de funciones

Un eje central de nuestra propuesta es desarrollar un proceso de transferencia de competencias y funciones para el manejo de conflictos hacia los Gobiernos Regionales y Locales que implique la creación de unidades en las regiones, que se traduzca en una normatividad regional y nacional, brindándoles asistencia técnica especializada. Este esfuerzo requiere un diseño, un liderazgo político y un proceso de consenso a desarrollarse entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y los Gobiernos Regionales.

Se transferirá a los Gobiernos Regionales la competencia de atención de los conflictos en su fase inicial, antes del escalamiento. A través de la ANGECSA, el gobierno central intervendrá en las crisis, pudiendo compartir con el Gobierno Regional esta competencia, de ser necesario.

Se establecerán mecanismos de coordinación y complementariedad entre los sectores y las unidades de gestión de conflictos a crearse en los Gobiernos Regionales que sigan los criterios de complementariedad y subsidiaridad. Estos mecanismos tendrán que abordar: el intercambio de información y análisis sobre conflictos bajo un mismo sistema de comunicación e información, así como la conformación de comisiones de actuación rápida cuando los conflictos escalen y sean de competencia compartida entre el Gobierno Central y el Regional.

En el marco de la descentralización y de la conformación de la ANGECSA, las unidades sectoriales de gestión de conflictos deberán redefinir sus funciones, aportando el conocimiento técnico a las intervenciones que realice el Gobierno Regional y la ANGECSA.

Se mejorarán las capacidades de las "unidades sectoriales", dotándolas de recursos humanos más especializados en prevención de conflictos. Especialmente se deben fortalecer las oficinas en las regiones como las Direcciones Regionales de Energía y Minas

(DREM) y las Autoridades Locales de Agua (ALA), con funciones para el monitoreo de las observaciones y acuerdos de los EIAS, con recursos que garanticen una mejor presencia en las zonas de conflicto.

En el OCMUCSA se deberá conformar una comisión multisectorial que analice y proponga, técnicamente, la transferencia gradual de otras competencias y funciones complementarias a los Gobiernos Regionales, tales como la transferencia gradual de la gestión; aprobación y ajustes a los EIAS; la fiscalización ambiental de los proyectos mineros; la aprobación de los cambios en la función económica y social de su territorio y competencias para articular los planes estratégicos de desarrollo regional con la inversión social desarrolladas por las empresas mineras; competencias para la aprobación de las ventas de tierras, cuyo uso será para proyectos mineros. La comisión propondrá cuáles competencias serán delegadas al Gobierno Regional, cuáles compartidas y cuáles serán exclusivas del nivel central.

Capacidades y fortalecimiento institucional para una más eficiente gestión de conflictos socioambientales

La ANGECSA debe desarrollar un conjunto de mejoras que a nivel nacional puedan crear condiciones para que las distintas intervenciones de los sectores, de los Gobiernos Regionales y Locales participen con enfoques, herramientas y recursos con un mínimo de homogeneidad y de manera articulada:

- Desarrollar e implementar un marco conceptual operacional (definiciones y tipologías) que unifique las diferentes intervenciones sectoriales en materia de gestión de conflictos socioambientales, generando los consensos necesarios entre las unidades⁴² que faciliten una mejor articulación y un mejor diseño del proceso de intervención, y que amplíe el bagaje de intervención que actualmente está centrado en la negociación.
- Diseñar instrumentos y protocolos de intervención-⁴³; se debe priorizar la creación de un manual para el diagnóstico y de mapeo de actores del conflicto, así como un manual para el manejo de las dinámicas psicosociales presentes en los conflictos

42 Existe un esfuerzo inicial del Proyecto PREVCON, pero no ha sido del consenso de las unidades ni ha podido permear a las diferentes instancias gubernamentales que intervienen en los conflictos, a pesar de que su producción ha sido tardía, casi al final del proyecto. Es un documento teórico y adolece de imprecisiones de la realidad peruana. Lamentablemente, los otros productos del proyecto no guardan relación con este marco conceptual y difieren en sus bases. Sin embargo, constituye un punto de partida a ser mejorado y ampliado.

43 El proyecto PREVCON fue el que más lejos llegó, pero no desarrolló protocolos de actuación específicos ni manuales de intervención; solo algunos documentos importantes, como el de enfoque de interculturalidad y un manual de diálogos para funcionarios.

y en los procesos de reconciliación, y protocolos de comunicación en crisis. Los documentos deben centrarse en la intervención preventiva y la intervención postconflicto, en los procesos de relacionamiento, para la transformación del conflicto en acciones de desarrollo.

- Procesar el desarrollo de capacidades⁴⁴ especializadas en función de las necesidades y carencias de las diferentes instancias sectoriales, que prioricen talleres prácticos de uso de herramientas de intervención, como las metodologías de análisis y diagnóstico de conflictos; enfoques de comunicación para el desarrollo; técnicas de manejo de grupos de psicología social; facilitación de procesos de diálogo, mediación y negociación, con enfoques de género, interculturalidad, de inclusión y de derechos.
- La ANGECSA pondrá mucho énfasis en la realización de diagnósticos de conflictos (basados en el Sistema Integrado de Comunicación e Información Georeferencial para la Gestión de Conflictos - SICIGGC) y hará un monitoreo de los mismos, coordinando con las diferentes instancias (regionales y sectoriales) que intervienen en la realización de reportes de actuaciones, desarrollando evaluaciones según los casos lo ameriten.
- Desde la ANGECSA, se deberá promover la sistematización de prácticas exitosas de actuaciones públicas y privadas sobre procesos de colaboración, mecanismos de diálogo y de Responsabilidad Social Empresarial, así como su difusión y su aplicación en otros contextos. Asimismo, promoverá la investigación aplicada sobre problemáticas sociales, ambientales y económicas emergentes, procedimientos técnicos y administrativos (por ejemplo, el EIA), y que contribuyen a la emergencia de los conflictos.
- Una de las actividades claves de la ANGECSA será el fomento del estudio de las problemáticas que subyacen a los conflictos y la formulación de acciones y propuestas que prevengan su ocurrencia; por tanto, promoverá la elaboración de propuestas normativas y administrativas, la formación de comisiones, de análisis, evaluación y propuesta.
- Las unidades sectoriales de gestión de conflictos diseñarán un plan sectorial de prevención de conflictos que complemente y apoye las acciones de intervención con comunidades que realiza su sector correspondiente. El desarrollo de dichos planes contará con la asistencia técnica de la ANGECSA, buscando fortalecer las intervenciones de las unidades técnicas a través de procesos de comunicación

44 Se desarrollaron importantes procesos de capacitación para funcionarios y la sociedad civil en el marco del proyecto PREVCON. Los contenidos fueron estandarizados para todas las regiones; sin embargo, el proceso quedó trunco, en la medida en que mantuvo el centralismo y no se articularon las capacitaciones con prácticas y mecanismos de diálogo que trascendieran al proyecto una vez terminado.

para el desarrollo, facilitación asistida, participación ciudadana, negociación o mediación.

- Se buscará implementar el SICIGGC⁴⁵. Dicho Sistema deberá tener como objetivo facilitar la toma de decisiones; desarrollar planes de intervención; construir confianza a través de la transparencia de la actuación pública; facilitar la coordinación y convergencia intersectorial y regional-sectorial; y alertar tempranamente de la ocurrencia o escalamiento de los conflictos. Este sistema deberá articular la secuencia de la actuación preventiva gubernamental (sectorial, regional y local) y será constituido por un módulo de recojo de demandas y reclamos; un módulo de reportes de actuación (de unidades sectoriales, regionales y locales); un módulo de seguimiento de acciones y declaraciones (incluye el seguimiento periodístico); un módulo de registro de acuerdos y actas; un módulo de monitoreo del cumplimiento de acuerdos y un módulo complementario de información socioeconómica, geológica y ambiental.
- A fin de facilitar el diagnóstico y la toma de decisiones de los conflictos, dicho sistema deberá integrar las dinámicas del conflicto con información georeferencial sobre las concesiones y proyectos de inversión minera⁴⁶, los indicadores regionales, las condiciones de vida, los recursos naturales (agua, lluvias, etc.), el acceso a servicios públicos y la inversión pública desarrollada.
- Dicho sistema deberá ser compartido, de manera transparente, con todas las unidades de los sectores, regionales y la sociedad civil, nutriéndose de diferentes fuentes informativas y no solo de las oficiales, prestando especial atención en la producción de la información, como en el análisis y la comunicación de los mismos.

45 Es necesario rescatar el documento "Sistema Nacional de Prevención de Conflictos" del proyecto PREVCON. Sin embargo, hace falta diferenciar las funciones de monitoreo de las de alerta temprana del sistema. También es necesario ampliar las categorías de análisis propuestas incorporando las problemáticas y las necesidades, intereses y cosmovisión de los actores, y hacer seguimiento al rol de los medios como catalizadores. Se debe también incorporar la actuación del Estado como parte del seguimiento y, además, se deberán adecuar los reportes para decisiones de intervenciones transformativas y no de decisiones de política, como están diseñados. Por otro lado, es necesario diferenciar las fases de implementación del sistema del flujo de información del mismo. Se debe buscar un detalle más preciso de los procesos comunicativos que deberán acompañar al sistema informativo. Finalmente, es necesario desarrollar indicadores precisos de escalamiento que sirvan para los informes de alerta temprana.

46 Integrar a la información sobre los conflictos, los expedientes de las concesiones mineras que publica la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMET y también los EIAS presentados y aprobados por la DGAAM del MINEM, así como las observaciones realizadas en las audiencias públicas. También debe incluirse los expedientes de los proyectos mineros de la Dirección General de Minería del MINEM.

Mecanismos y condiciones de inversión que garanticen mejores estándares sociales y ambientales

- **Mejoras normativas en procedimientos y mecanismos**

La ANGECSA, o la institución que lidere los cambios en materia de gestión de conflictos, debe impulsar el cambio en la normatividad para incluir la presencia de representantes de los Gobiernos Regionales o Locales, consulta con el INDEPA o un representante del Ministerio de Cultura en el otorgamiento de las concesiones. Porque son quienes conocen el territorio, estos pueden canalizar las demandas de las comunidades y de esta manera evitar conflictos que, por la naturaleza cultural, religiosa, simbólica⁴⁷ o ambiental del territorio a concesionar, irían en contra de las necesidades y recursos de las poblaciones involucradas. De esta manera se introduciría un enfoque preventivo antes del otorgamiento de concesiones que pueden ser altamente controversiales.

La ANGECSA debe crear un mecanismo imparcial de fiscalización (que debiera ser parte de la institucionalidad regional por crearse) que acredite la legalidad de la venta de tierras a los proyectos mineros, como requisito forzoso previo para la autorización de operaciones. Se deben establecer requisitos para que la venta de tierras cuente con los permisos correspondientes, se demuestre la participación del número legal de miembros, la legalidad de las actas, y que los vendedores y la comunidad estén debidamente informados sobre el uso minero que se darán a las tierras vendidas.

Uno de los problemas recurrentes que detona los conflictos es la ausencia de un mecanismo que exprese la voluntad mayoritaria de la población de la zona de influencia de la concesión minera y su cuestionamiento frente a los impactos —sociales, ambientales y económicos— generados. La audiencia pública de las EIAS es aprovechada por las comunidades como un mecanismo para expresar su rechazo a la concesión y/o a la exploración, y por la empresa para obtener una suerte de licencia social. Sin embargo, en la legislación no se contempla un mecanismo⁴⁸ por el cual las comunidades expresen sus preocupaciones, su rechazo o aceptación a las condiciones de la concesión y/o exploración, o se sancione a las empresas por el incumplimiento social y o ambiental, lo cual termina expresándose con medidas de fuerza. Por tanto, se

47 En los conflictos como el del cerro Quilish en Cajamarca, o del cerro Khapia en Puno, se evidencia la necesidad de que la opinión de las comunidades sean recogidas y tengan en cuenta los territorios que religiosa o culturalmente son significativos en la cosmovisión de los pobladores.

48 Actualmente hay debate si la Ley de Consulta y su respectivo Reglamento —en plena elaboración— deberían abrir la posibilidad de que la opinión negativa de las comunidades tenga un efecto vinculante, o en todo caso, bajo qué condiciones o circunstancias. Aunque son de menor jerarquía, los demás mecanismos de participación ciudadana y de reglamento del MINEM, no permitirían esa posibilidad.

recomienda una comisión que analice y desarrolle propuestas en torno a mecanismos similares a “la consulta ciudadana” que puedan ser convocadas por las comunidades para que requieran de una votación calificada para el cuestionamiento de la concesión y o exploración, y la tipificación de las situaciones en las que dichas concesiones entran en falta y, por tanto, sujeta a sanciones por parte de la autoridad pública. Dicha tipificación de situaciones puede hacerse de acuerdo a una evaluación de impactos en los derechos humanos⁴⁹.

Para el caso de las comunidades indígenas andinas y amazónicas, está claro que la aprobación de la ley de consulta previa es indispensable. Aunque se ha reglamentado la consulta previa⁵⁰ hay varios aspectos que requieren perfeccionarse como:

- Desarrollar un mecanismo para que las comunidades indígenas tengan participación en la definición de la finalidad de la consulta (artículo 2).
- Tengan iniciativa (un número mínimo de firmas) para que la consulta se realice sin pasar por la evaluación del Sector (artículo 7).
- Para los casos de medidas administrativas, la organización de la consulta deberá transferirse al Gobierno Regional asegurando la imparcialidad del proceso y evitar que quien organiza sea juez y parte (artículo 6).
- Abrir la posibilidad de asesoría y participación de instituciones especializadas como el INDEPA y de instituciones de la sociedad civil.
- Estipular un mecanismo de información más amplio como un plan de comunicación para que llegue información a los diferentes grupos sociales de las comunidades indígenas (artículo 9).
- Proponer un mecanismo claro por el cual se define el “resultado” del proceso de consulta. Esto queda a discreción de la institución que la organiza, lo cual abre la posibilidad a errores de interpretación e imparcialidad (artículo 10).

Otra mejora normativa crítica es la referida al perfeccionamiento de la servidumbre forzosa minera⁵¹, la cual genera un desbalance de poder entre la empresa y la comunidad, pues si no se llega a un acuerdo la empresa puede usar la servidumbre forzosa como una herramienta de coerción para obtener mejores condiciones de negociación. Dada su complejidad y su potencialidad tanto para paralizar un proyecto minero como para contravenir la voluntad de los titulares del predio, se hace necesaria la conforma-

49 Ver los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, una aplicación práctica del Marco de Naciones Unidas “Proteger, Respetar y Remediar”. Es la Evaluación de Impactos sobre los Derechos Humanos (EIDH) de la Mina Marlin de Goldcorp <http://www.hria-guatemala.com/es/default.htm> realizada por On Common Ground.

50 DS N° 023-2011-EM, reglamento de consulta a pueblos indígenas.

51 Incluida originalmente en el artículo 7 de la “Ley de tierras” N° 26505 de 1995, modificada por la ley 26570 y reglamentada por el DS N° 017-96-AG que fue modificado a su vez por el DS 015-2003-AG.

ción de una comisión tripartita que revise la legislación y proponga mejoras que, entre otras pautas, incluya:

- La autorización del Ministerio del Ambiente y su respectivo peritaje para establecer el probable impacto ambiental.
- La obligatoriedad de comunicar a los titulares del predio el uso minero que se le dará a las tierras durante el proceso de negociación.
- En caso de venta del terreno o para el establecimiento de la servidumbre forzosa minera, debe considerarse un criterio de valoración considerando el criterio de uso minero en lugar del agrícola.
- Se debe ampliar la gama de posibilidades de negociación entre el titular del predio y la empresa concesionaria explorando fórmulas como la participación del titular en el accionariado.
- Se debe determinar con mayor exactitud los criterios técnicos por los cuales se fije que la servidumbre minera perjudique sustancialmente (según la ley “enerve”) el terreno.

Existe una normatividad ambiental y minera, promulgada en los años noventa, que requiere de una actualización, pues fue diseñada para favorecer el desarrollo de inversión en un contexto nacional de emergencia y sobre la base de un mercado internacional menos pujante. Para ello, la ANGECSA debe conformar una comisión tripartita (probablemente a través del OCMUCSA que revise y proponga la reformulación de los aspectos problemáticos en la gestión de los proyectos mineros y de extracción de recursos naturales, pues se han mostrado ineficientes para la prevención de los conflictos y en varios casos han significado el detonante para su escalamiento. Entre la normatividad importante a revisarse está establecer un sistema de valoraciones de compensaciones y remediación sociales justo y transparente. La legislación ambiental debe establecer, entre otros lineamientos, la pérdida de la concesión para los casos extremos de contaminación⁵²; la mejora de la normatividad sobre concesiones mineras⁵³ estableciéndose como compromiso previo el respeto de los derechos humanos y la tipificación de la pérdida de la concesión para los casos en los cuales no se cumple con el compromiso previo.

Con la finalidad de armonizar, disminuir y resolver los conflictos de competencia entre las distintas instituciones –lo cual complejiza el caso-, la ANGECSA deberá identificar dichos conflictos y hacer propuestas de solución. Y que además tienen implicancias directas con el Reordenamiento Territorial, la ZEE, la Evaluación Estratégica Ambiental, la evaluación ambiental de impactos acumulados (según cuenca), la distribución de los

52 Especialmente las referidas al título VI del DS N.º 020-2008-EM que reglamenta las condiciones ambientales para las actividades de exploración minera.

53 Reglamento de procedimientos mineros D.S. 018-92-EM y el D.S. 042-2003-EM sobre el compromiso previo.

recursos del canon, promoción de modelos de asociatividad comunidad-empresa (como ser accionistas), el otorgamiento de permisos de agua, la declaración de áreas de reserva protegida, entre otras.

También debe promover una reglamentación para que en los futuros contratos mineros, antes del inicio de la exploración, la empresa minera obtenga, en primer lugar, la aprobación de las comunidades del área de influencia para el permiso de uso superficial, sobre la base de su proyecto de desarrollo social articulado a los planes de desarrollo concertados locales o provinciales, que se presentarán conjuntamente con el EIA. Se debe generar un plazo temporal específico (de 6 meses a 1 año) que se diferencie de la etapa de exploración, a fin de crear condiciones de confianza y respeto mutuo⁵⁴.

3.5 Mejorar la formulación, aprobación y comunicación de los EIAS

Sería altamente recomendable que los estudios de impacto ambiental sean contratados por el MINEM, a partir de un concurso público y que sean financiados con los fondos provenientes de la empresa minera titular de la concesión.

La aprobación del EIA no debe recaer solamente en el MINEM. Al igual que en el modelo canadiense, debe participar un comité de aprobación, entre los que estarán el Organismo de Evaluación y Fiscalización del Ambiente (OEFA)⁵⁵, un representante del Gobierno Regional, técnicos del MINEM y colegios profesionales o universidades, quienes garantizarán a las comunidades la imparcialidad de los resultados obtenidos en los EIAS⁵⁶. En adelante, se deberá estudiar la transferencia en todo o en parte de la gestión y evaluación de los EIAS a los Gobiernos Regionales.

Al mismo tiempo, se debe incrementar la cantidad y calidad de los técnicos que evalúan los EIAS o tercerizarlos en una institución confiable, a fin de acelerar el tiempo de aprobación. Del mismo modo, se debe avanzar en una metodología estándar de evaluación transparente que despeje la suspicacia originada por la contratación de funcionarios y técnicos del MINEM para ocupar cargos en las empresas del proyecto

54 Este modelo ya fue implementado en el proyecto de Michiquillay, que viene operando Angloamerican, y ha demostrado que crea mejores condiciones para el desarrollo de los proyectos mineros.

55 La misión de OEFA es ejercer como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA, cuyo fin es la evaluación, supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental a nivel nacional, integrando los esfuerzos del Estado y la sociedad, de manera coordinada y transparente, para asegurar una efectiva gestión y protección del ambiente.

56 Normado mediante la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, aprobada mediante Ley 27446 (año 2001); modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1078 (año 2005) y reglamentada por el DS N° 019-2009-MINAM.

aprobado o incluir una moratoria de uno a dos años, tal como ocurre en algunos sectores a nivel internacional.

Para los proyectos mineros que generan intensas resistencias de la población, se debería convocar a terceros imparciales (universidades, cooperación internacional, organismos multilaterales, etc.) para que, desde un rol técnico, participen en la convocatoria, financiamiento, proceso de aprobación o evaluación de los EIAS, cumplimiento de las observaciones y el monitoreo del PAMA.

Asimismo, la implementación de los talleres y audiencias públicas para la aprobación del EIA no debe recaer en el MINEM, pues su actuación es de parte interesada y no garantiza la adecuada participación ni la inclusión de todos los grupos sociales e institucionales involucrados. La organización de estas acciones debe estar a cargo de la unidad especializada del Gobierno Regional⁵⁷, que solicitará y supervisará la implementación de dichas acciones.

Para todos los proyectos mineros, se debe reglamentar⁵⁸, con mayor precisión, la forma en que el Estado y la empresa privada brindan información a las comunidades sobre los EIAS. Posterior a la publicación del EIA, se debe establecer un nivel de difusión regional amplio de los resultados (por lo menos en dos medios radiales regionales en castellano y, si se da el caso, en dos medios radiales provinciales en idioma nativo, dos diarios regionales y uno televisivo regional), así como plantear mecanismos accesibles para hacer preguntas y pedidos de información previos a la audiencia pública. Se debe elaborar también materiales de comunicación culturalmente adecuados que lleguen a la población más excluida (adultos mayores, mujeres, pobres extremos, grupos étnicos y lingüísticos).

Para la presentación de los EIAS de los proyectos mineros, se debe reglamentar un "plan de participación ciudadana complementario"⁵⁹, donde se especifiquen los mecanismos, opinión e información y se garantice la participación de todos los sectores involucrados en el proyecto. Este debe garantizar la opinión de especialistas y una producción comunicativa culturalmente adecuada para la población (folletos informativos, trípticos, rotafolios, etc.). Como último punto, es indispensable que se incorporen en los planes de comunicación mecanismos de medición de la eficacia de los mensajes en los públicos objetivos. Dicho plan será implementado por el Gobierno Regional con recursos de la empresa titular de la concesión.

57 En el acápite sobre las propuestas de mejora a nivel regional se puede encontrar un mayor desarrollo de este punto.

58 Requiere de modificar y complementar la Resolución Ministerial 596-2002 EM/DEM. Ya existe un precedente, pues para la crisis del proyecto Tía María se dio una normatividad ad-hoc más específica.

59 Luego de la crisis originada por el proyecto Tía María, se elaboró una resolución direccional N.º 397-2010 MEM/AAM, que planteaba la figura del este plan especificando en el cronograma los mecanismos de difusión y el procedimiento de aprobación.

Finalmente, se debe crear una etapa de revisión posterior a la audiencia pública, en la cual la comisión de evaluación revise las observaciones señaladas por la población e instituciones de sociedad civil respecto al EIA, y se le encargue a la empresa consultora absolver las observaciones, corregir, o complementar el estudio, incorporándose un mecanismo por el cual se informe debidamente a la población.

Promover la actuación de líderes e instituciones de la sociedad civil y empresas en la solución dialogada de los conflictos

La ANGECSA debe involucrar a las instituciones sociales para desempeñar una participación activa en la gestión de los conflictos, participación que vaya más allá de la intervención directa, desempeñando roles técnicos y éticos, buscando soluciones, distendiendo y acercando las partes. Para ello proponemos las siguientes mejoras.

- La ANGECSA implementará un programa de desarrollo de capacidades⁶⁰ para actores e instituciones de la sociedad civil que genere mayores recursos para la intervención de terceros imparciales en la transformación de conflictos socioambientales, especialmente donde la intervención del Estado es débil. Estas capacitaciones deben estar focalizadas y orientadas a expandir las posibilidades de que la sociedad civil desarrolle otros roles más allá de la negociación, la facilitación de procesos de diálogo y la mediación.
- Generación de condiciones para el diálogo multisectorial a nivel de cuencas, distrital o provincial, involucrando a la sociedad civil en la búsqueda de salidas negociadas y el fortalecimiento de las capacidades de análisis e intervención temprana de los espacios multisectoriales, como la Comisión Ambiental Local, los Consejos Locales de Cuenca, la Comisión Ambiental Regional, entre otros.
- Promover mecanismos básicos multiactorales para la resolución de disputas (comunidad, empresa y *stakeholders*), en lugar de la negociación bilateral que suele embalsar los conflictos, vinculando las soluciones a los planes de desarrollo concertados. Estas experiencias se han desarrollado en diversos lugares, conformando mesas de diálogo, comisiones especiales, etcétera.
- Promover la conformación de comités de monitoreo ambiental participativos que involucren a las comunidades en mediciones ambientales con apoyo de la univer-

60 Las capacitaciones deben articularse a procesos de diálogo en curso, dirigidos especialmente a participantes de mesas de diálogo o cualquier otro mecanismo de concertación y mediación. A diferencia de las capacitaciones del proyecto PREVCON, que dictaron casi los mismos módulos a funcionarios y a la sociedad civil, estas capacitaciones deben centrarse en los más de 15 roles que los terceros pueden cumplir en los conflictos (observadores, garantes, exploradores, innovadores, etc.) y no solo en las técnicas introductorias de negociación, mediación y facilitación que se han desarrollado en los talleres de Prevcon.

sidad y con fuentes de financiamiento autónomas de la empresa. Así también, la designación de delegados comunitarios para la observación y monitoreo ambiental, especialmente en casos de accidentes y crisis, para que se reduzca la incertidumbre y la desconfianza, y se facilite la comunicación con la población.

- Promover la actuación de personalidades e instituciones de la sociedad civil, como la designación de actores locales de paz entre los líderes más destacados para que operen como mediadores interculturales en las problemáticas que subyacen a los conflictos. Se debe sumar a esto la inclusión de personalidades⁶¹ que puedan monitorear los acuerdos o puedan ser garantes de ellos, así como de los fideicomisos, compromisos de compensaciones, remediación o de inversión social.
- Promover para megaproyectos y proyectos controvertidos la designación de un miembro de la sociedad civil (con acuerdo entre la empresa, la comunidad y el Gobierno Regional), que ejerza funciones de *Ombudsman* (independiente de los roles de las unidades de relaciones comunitarias) y que de manera imparcial recoja las demandas y las quejas de las comunidades, las canalice a la empresa y monitoree los cambios⁶².
- Acreditar instituciones formadoras y de certificación de la competencia profesional para los facilitadores de los procesos, que puedan implementar el desarrollo de políticas públicas o de procesos de planificación macroregionales; para conflictos entre el Gobierno Nacional, regional provincial y la ciudadanía, las industrias extractivas, el sector empresarial, etc. con una perspectiva preventiva y de manejo de conflictos.
- Desarrollo de iniciativas conjuntas del MIMDES y del Ministerio de Educación para la incorporación de una perspectiva de Cultura de Paz y manejo constructivo de conflictos en el sistema educativo.

3.6 Desarrollar procesos comunicativos, participativos y transparentes para la construcción de confianza

Transparencia y construcción de confianza

Es necesario que la ANGECSA realice un monitoreo de las actuaciones del Estado (de unidades sectoriales y regionales) en la gestión de conflictos. Ello, con el objetivo de transparentar la intervención de las diferentes instancias en cada caso específico,

61 Un buen ejemplo fue la participación de la *Ombudsman de Australia en el proyecto de Tintaya, monitoreando la mesa de diálogo.*

62 Un ejemplo de esta experiencia es la Defensoría para el Proyecto de Camisea, conducida por el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP.

identificando los procesos de diálogo o de negociaciones desarrolladas, los acuerdos adoptados y el grado de cumplimiento. Este esfuerzo será, además, parte de uno de los módulos del SICIGGC.

En convenio con las adjuntías regionales de la Defensoría del Pueblo, la ANGECSA implementará una ventanilla para recoger quejas y reclamos de las comunidades sobre las malas prácticas de funcionarios y autoridades que intervienen en los conflictos referidos a falta de ética, imparcialidad y abuso de autoridad. Esta medida está orientada a construir la confianza de las comunidades en el Estado como un interventor imparcial y protector de derechos.

Mecanismos de comunicación y visibilidad

Los Gobiernos Regionales deberán ser la primera instancia a través de la cual se recoja y canalice las demandas de intervención en las problemáticas y conflictos, realizando un diagnóstico para identificar las causas, naturaleza y problemáticas que subyacen. La instancia encargada del Gobierno Regional deberá elaborar un plan de actuación preventiva y de transformación del conflictos e informará periódicamente a la ANGECSA de los avances y progresos de su intervención.

Previo diagnóstico, cuando los conflictos tengan como causas mediatas alguna norma o sean de competencia de los sectores, la instancia del Gobierno Regional involucrará al representante del sector en la región (DREM/ALA, etc.); en caso de que no exista, irá directamente a la sede central del sector, para una actuación conjunta. El Gobierno Regional informará sobre la actuación (gestiones, actas, compromisos, etc.) periódicamente a la instancia regional y a la ANGECSA.

La ANGECSA, en consenso con los Gobiernos Regionales de mayor renta minera y con los sectores, definirá con mayor precisión los procedimientos administrativos, el tiempo que dispone la instancia para responder, los mecanismos para la atención de los conflictos en la etapa de latencia y el escalamiento. El objetivo es que las demandas sean atendidas de manera más rápida y concreta, evitando la dilatación y el embalse de los conflictos.

Para los conflictos que se encuentran en la etapa de crisis, la ANGECSA determinará los mecanismos de actuación y el rol que cumplirá la instancia regional (competencia compartida) determinando, en forma conjunta, en qué casos de crisis puede intervenir la instancia regional y en qué casos requiere la intervención de la ANGECSA⁶³ (ejem-

63 De manera tardía, la PCM promulgó el RM-161-2011-PCM, que define los lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales para la oficina de gestión de conflictos sociales. En el punto 7.2.2, se establecen los criterios de priorización por los cuales la intervención sería de competencia exclusiva del Ejecutivo: exclusividad, extensión de impactos,

plos: conflictos de envergadura que afecten intereses del Estado o haya amenaza a la población, etc.). Así como promover la intervención a nivel regional —con procesos de reconciliación, diálogo y mediación— para que se complementen con las intervenciones de la ANGECSA.

La ANGECSA deberá transparentar las actuaciones de los diferentes sectores en relación con los proyectos mineros y de extracción de recursos naturales (a través de una plataforma virtual que unifique la información sobre cada concesión). La información sobre los proyectos mineros deberá ser visible y accesible por cualquier ciudadano desde el proceso de concesión hasta las intervenciones que realiza el Estado en caso de conflicto. Esto tiene como objetivo facilitar la información a los ciudadanos involucrados, generar confianza y minimizar la influencia de lobbies o grupos de poder.

La Dirección de Concesiones Mineras del INGEMET deberá informar, a través de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, a los titulares de los predios y las comunidades aledañas comprendidas en una concesión minera, sobre las características generales de la concesión otorgada. El MINEM deberá informar sobre las características técnicas de los proyectos mineros aprobados como requisito previo anterior al inicio de las fases de exploración y de explotación.

Involucrar a medios y comunicadores en la prevención

La ANGECSA deberá desarrollar un protocolo de abordaje de conflictos para periodistas. Entre sus pautas estará:

- El protocolo deberá diferenciar la intervención en función de las fases de escalamiento, crisis y postcrisis para periodistas de medios privados y públicos⁶⁴, a fin de que la cobertura de los conflictos contribuya a su transformación.
- Con los medios de comunicación se implementará, desde la ANGECSA un proceso de capacitación dirigido a reporteros para desarrollar habilidades de diagnóstico y comprensión de los conflictos, con un enfoque de “periodismo preventivo”, que fortalezca el desempeño de los periodistas en la distensión y el desescalamiento en los conflictos.

presión social/ crisis, riesgo de polarización, impacto internacional, incumplimiento de compromisos y recurrencia del conflictos. Podrá intervenir en cualquier etapa del conflicto, según la norma y etapas de prevención, tratamiento o seguimiento. La norma no fue consensuada con los Gobiernos Regionales y es muy imprecisa, pues otorga un criterio muy amplio al Ejecutivo para intervenir en casi todos los conflictos, lo cual generaría superposición y una falsa transferencia de competencias y funciones.

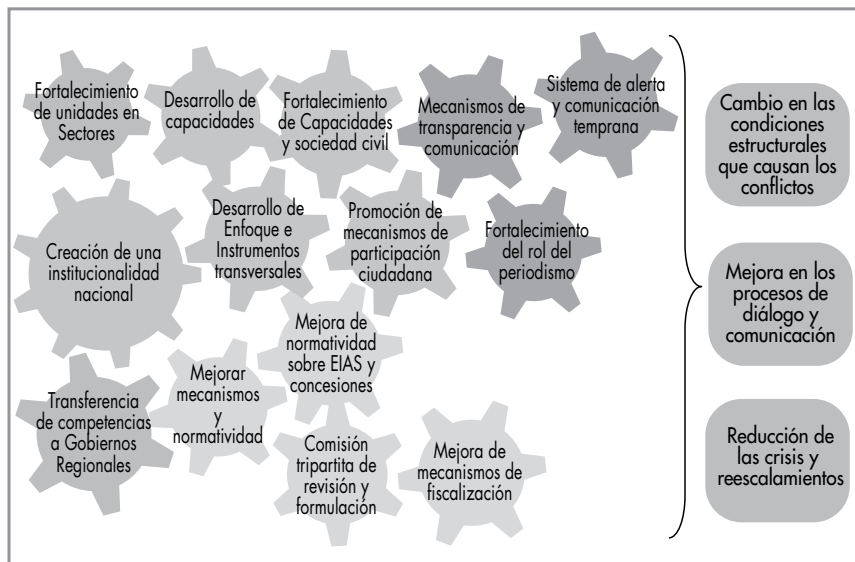
64 Existe un total de 45 medios que son administrados por el Estado central, el subnacional, los municipios y las universidades públicas, pero cuya cobertura de los conflictos sigue los mismos patrones de polarización y descontextualización de los conflictos socioambientales que los medios privados.

- La ANGECSA impulsará un premio anual a las producciones de medios masivos que, en situaciones de conflicto medioambientales, hayan desarrollado una cobertura con un enfoque preventivo que sirva para incentivar y promover prácticas preventivas en la cobertura de los conflictos.
- En esa misma línea, la ANGECSA debe desarrollar un monitoreo del tratamiento informativo que los medios públicos (medios que están a cargo del Estado) realicen de los conflictos socioambientales, con el fin de mejorar la calidad del tratamiento.
- La ANGECSA desarrollará capacidades de los comunicadores adscritos a los gabinetes de prensa de los sectores para que participen activamente en la gestión transformativa de los conflictos con un enfoque tradicional centrado en relaciones públicas e imagen externa.
- La ANGECSA realizará dos foros públicos anuales con las universidades, centros de enseñanza y colegios profesionales con el fin de desarrollar una perspectiva de prevención de conflictos dentro de las carreras profesionales y formación de estudiantes de comunicación.

A continuación se presenta la secuencia de las acciones de política que se deben implementar para desarrollar un sistema nacional de gestión de conflictos. Debe entenderse que no es una secuencia rígida, sino que dependerá de las coyunturas políticas y

GRÁFICO 7

Proceso de conformación del sistema de gestión de conflictos socioambientales: ámbito nacional



Fuente: Sandro Macasi Lavander.

del avance que se logren en ciertas áreas del desempeño público, el cual implicará la redefinición de las prioridades y énfasis en la implementación de las demás acciones de política.

3.7 Líneas de acción y propuestas de mejora a nivel regional para una respuesta temprana

Desarrollo de una institucionalidad regional de gestión de los conflictos socioambientales para fortalecer la intervención temprana

Debido a que los Gobiernos Regionales no cuentan con una institucionalidad consolidada para la gestión de los conflictos socioambientales, el primer paso es la constitución de una instancia regional que se encargará de desarrollar la intervención en los conflictos de manera preventiva.

- ***Desarrollo institucional-regional***

En los Gobiernos Regionales es importante dotar a las Gerencias de RRNN y gestión del medio ambiente (RENAMA) de una "Subgerencia de Gestión de Conflictos Socioambientales" (en adelante SUGECSA), que se encargará de la gestión y prevención de los conflictos socioambientales. En caso contrario, podría ser un órgano de línea adscrito a la Presidencia del Gobierno Regional o una gerencia en función de los arreglos institucionales de cada región.

Las principales competencias de la SUGECSA serán las siguientes: la intervención preventiva de los conflictos socioambientales y de competencia compartida con la ANGECSA en caso de crisis, la formulación de planes regionales para gestión de los conflictos, el desarrollo de condiciones y capacidades para la transformación de conflictos, la articulación de las acciones de actores públicos y privados en procesos colaborativos.

La SUGECSA desempeñará las siguientes funciones: la intervención directa en la transformación de los conflictos (procesos de facilitación, mediación, conciliación y promoción del diálogo) en su fase inicial y de postconflicto, el fortalecimiento de las capacidades regionales para la atención de conflictos, el desarrollo de instrumentos de gestión y mecanismos preventivos y la implementación de acciones que creen condiciones favorables para soluciones dialogadas de los conflictos, la gestión de un sistema de información y comunicación en articulación con el SICIGGC.

Se constituirá un "Consejo Regional para la Prevención de Conflictos Socioambientales" (CRPCSA). Estará conformado por representantes del Estado, de la sociedad

civil y de las empresas privadas. Este Consejo será la instancia regional que oriente las acciones y apruebe los planes anuales desarrollados por la SUGECOSA.

A través del OCMUCSA se propondrán mecanismos de coordinación y consulta⁶⁵ entre las SUGECOSA y los sectores (MINEM, MINAG, MAM, PCM, MEF), a fin de articular las acciones en materia de prevención de conflictos que las segundas realicen en la región y de articular los sistemas de información regionales y el nacional.

- **Fortalecimiento de la institucionalidad existente**

El propósito es ampliar la presencia del Estado en las localidades mediante intervenciones técnicas y dar mayores garantías a la población de una intervención imparcial y un monitoreo constantes de los impactos sociales y ambientales. Además, se apuesta a activar las instituciones ya existentes para que cumplan un rol preventivo como terceros imparciales ejerciendo roles de fiscalización, observación, exploradores de soluciones, etc. A futuro debe haber un proceso de transferencia de competencias y funciones hacia los Gobiernos Locales (provinciales y distritales). Estas actividades deberán ser conducidas por la instancia regional a crearse con apoyo y asesoría técnica de la ANGECSA.

- Fortalecimiento de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR)⁶⁶ con recursos y ampliación de sus competencias y funciones para que cumplan un rol protagónico en el análisis de las problemáticas que subyacen a los conflictos y contribuyan a la búsqueda de alternativas a los conflictos socioambientales.
- En las Gerencias Regionales de medioambiente, recursos naturales y en las comisiones de medio ambiente de las municipalidades provinciales se implementarán y/o fortalecerán los equipos, infraestructura, capacidades técnicas y presupuesto en materia de monitoreo, medición y fiscalización ambiental. Todo esto en coordinación con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- En convenio con los Gobiernos Regionales, el MINEM deberá dotar a las Subgerencias de Energía y Minas e Hidrocarburos de recursos y personal para el monitoreo y seguimiento de los Planes de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA) de los proyectos mineros.
- Entre los aspectos infraestructurales a considerar dentro del fortalecimiento del nivel regional, se propone que los Gobiernos Regionales destinen parte del canon minero a la implementación de un laboratorio de metales pesados que tenga una

65 Esto se ha detallado en las acciones propuestas referentes a la institucionalidad.

66 Las CAR fueron creadas sobre la base de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N.º 28245 y su reglamento. Por norma, la CAR es competente para deliberar y concertar acciones en el marco de una gestión ambiental participativa en la región.

cobertura macroregional sur y macroregional norte, que involucre a un consorcio de universidades regionales⁶⁷.

- El Gobierno Regional debe canalizar recursos para fortalecer técnicamente a las diferentes instancias que realizan monitoreo, medición y evaluación técnica en la región (por ejemplo, la medición de la calidad del agua, la presencia de metales pesados en la sangre, impacto acumulado en las cuencas, etc.), a fin de aumentar la presencia imparcial del Estado y garantizar a la población una medición imparcial.

- **Fortalecimiento local**

En un futuro, sería importante que la SUGECOSA impulse un proceso de descentralización y transferencia de algunas competencias y funciones del Gobierno Regional hacia los Gobiernos Locales con la asistencia técnica de la Subgerencia de prevención. La responsabilidad principal debería recaer en la Municipalidad Provincial y según la Municipalidad Distrital vaya desarrollando capacidades podrá asumir funciones progresivamente.

En la medida en que existen distritos donde hay una mayor conflictividad y se requiere una intervención más sostenida y culturalmente adecuada, se propone que la Comisión Ambiental Municipal (CAM)⁶⁸, según sus capacidades, pueda asumir acciones de facilitación, análisis de la problemática y abrir espacios de diálogo, como una primera instancia de acción preventiva de conflictos socioambientales en una etapa de conflicto potencial o en inicio del escalamiento.

Asimismo, se debe establecer con mayor claridad en la normatividad regional y nacional que las CAM deben tener competencia para ejercer roles de facilitador en competencia compartida con la SUGECOSA. Se propone, además, que la SUGECOSA brinde asesoría técnica a la CAM con el fin de fortalecer su capacidad de intervención.

Se propone que la ALA fortalezca la constitución de los Consejos Locales de Cuenca como espacios multisectoriales para el manejo de los conflictos por el agua, dotándolos de tecnología para el monitoreo de estos y de desarrollo de capacidades para el diálogo

67 Un proceso similar se implementa en Cajamarca.

68 Las CAM son las instancias de gestión ambiental creadas por las municipalidades provinciales y distritales, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental municipal. Promueven el diálogo y el acuerdo entre los sectores públicos, privados y la sociedad civil. Articulan sus políticas ambientales con las Comisiones Ambientales Regionales y el MINAM. Mediante ordenanza municipal, los Gobiernos Locales, Provinciales y Distritales aprueban la creación, el ámbito, la composición y las funciones de la CAM (Inc. 17.1 del artículo 17 del D.L. N.º 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente), asimismo apoyará el cumplimiento de los objetivos de las CAM en el marco de la Política Ambiental Nacional (Inc. 17.2 del artículo 17 del D.L. N.º 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente).

y la mediación. Estos Consejos se articularán con las CAMs, CARs y con el ALA con el fin de asegurar un manejo articulado de los conflictos que afecten al recurso hídrico.

Desarrollo de las capacidades de intervención temprana de las unidades regionales de gestión de conflictos

Es importante que los funcionarios utilicen los mecanismos, protocolos y procesos con una perspectiva de prevención de conflicto, de manera de poder ver en el conflicto una oportunidad para el cambio y para el desarrollo de relaciones colaborativas entre actores.

- Dotar a la SUGECESA de un equipo altamente técnico especializado en la prevención de conflictos, a fin de actuar tempranamente con capacidades para la mediación, facilitación de conflictos y generación de procesos de diálogo con empresas y comunidades en el área de incidencia directa e indirecta.
- Contar con un conjunto de herramientas conceptuales y protocolos de intervención (basados en lo desarrollado por la ANGECSA adaptados culturalmente a las realidades regionales, los cuales deben ser validados y consensuados con las comunidades, desarrollando modelos de intervención con enfoques de interculturalidad, de inclusión y de género. Estos protocolos estructurarán la actuación y serán de dominio público.
- La SUGECESA implementará un sistema de información y comunicación regional⁶⁹ que facilite la planificación y la toma de decisiones oportuna. Asimismo, comunicará con transparencia los resultados de las actuaciones públicas en materia de conflictos.
- La SUGECESA conformará un sistema participativo de alerta temprana de conflictos, basado en la información de las comunidades, empresas, de las CARs y CAMs y de los Consejos Locales de Cuenca, que faciliten información para la intervención oportuna y técnica. Este sistema será parte del SICIGGC que se ha detallado anteriormente.
- Desarrollar indicadores de gestión social que midan el respeto de derechos de las comunidades y trabajadores de los proyectos mineros, sobre la base de patrones internacionales (por ejemplo, los indicadores sobre Derechos Humanos del Danish Institute).
- Sobre la base de la experiencia regional acumulada, la SUGECESA propondrá iniciativas normativas y modelos de intervención que afecten las condiciones estructurales que generan los conflictos.

⁶⁹ Se coordinará con las instancias encargadas de los sectores (MINEM, MINAG, MAM, PCM, MEF) y con la ANGECSA para que envíen información clave a la SUGECESA sobre los proyectos mineros de manera oportuna y exhaustiva.

Invertir en mecanismos y procesos de intervención que generen condiciones de diálogo y procesos colaborativos entre las partes

- ***Mecanismos para el inicio de los proyectos mineros***

La SUGECOSA desarrollará un mecanismo de comunicación temprana que informará a los titulares de los predios y a las comunidades del área de influencia minera de la adjudicación de las concesiones, comunicándoles (a través de un protocolo consensuado, pero adaptado culturalmente) sobre las potencialidades, beneficios y riesgos que tienen los proyectos mineros.

Uno de los elementos clave para crear mejores condiciones para la inversión⁷⁰ es que la SUGECOSA conforme una comisión especial que evalúe la correcta transacción de las tierras por parte de los titulares de los predios, un justiprecio basado en el uso minero y no en el agrícola. En el caso de las comunidades campesinas y los grupos indígenas, verificará la existencia del padrón, la asistencia mínima legal y la votación calificada requerida. El resultado de esta evaluación deberá ser requisito para el inicio de operaciones de explotación.

Asimismo, facilitará y mediará, si es requerido, el diálogo entre la empresa y las comunidades en torno a los permisos de uso superficial de la tierra y la licencia social para los casos de contratos licitados por Proinversión.

- ***La comunicación y seguimiento de los EIAS***

La SUGECOSA organizará los talleres previos y las audiencias públicas, aprobará los planes de participación complementarios y supervisará que se cumpla con la difusión e información de los resultados de los EIAS. La SUGECOSA facilitará la información y participación de la población en la presentación de los EIAS, garantizando su adecuada representación. A través de evaluaciones de terceros, garantizará que los mensajes e información lleguen adecuadamente a la población para que esté “debidamente informada”.

La SUGECOSA, además, hará seguimiento a la implementación de los EIAS asegurándose de que se cumplan las observaciones, tanto de la compensación y remediación de los impactos sociales como de los planes de cierre. Para estos casos, a través de la CAM o de la conformación de una comisión especial, podrá incorporar la participación

⁷⁰ Algunas empresas exploradoras, que luego venden los proyectos a otras empresas, no prestan mucho cuidado en las condiciones en que realizan la compra de tierras, lo cual genera descontento y animadversión y deja “bombas de tiempo” que luego se trasladan a las empresas que inician la explotación.

de los miembros de las comunidades y la sociedad civil. Se encargará de gestionar el cumplimiento de las observaciones y planes cuando lo amerite, informando a la ciudadanía y a la comunidad de dichos avances.

- ***Mecanismos de facilitación del diálogo***

La SUGECESA apoyará técnicamente a las mesas de diálogo con procesos de facilitación de expertos para así mejorar la construcción de confianza y la calidad de los acuerdos, buscando los puntos en común de las partes y se permitan soluciones sostenibles basadas en el mutuo beneficio con el fin de darle seguimiento a los acuerdos.

La SUGECESA promoverá el uso de la negociación asistida en los procesos de negociación entre los actores sociales y empresariales, de manera que un facilitador provea de neutralidad, objetividad y técnicas que faciliten un proceso de colaboración entre los distintos actores.

A nivel de las comunidades, la SUGECESA podrá promover la designación de delegados ambientales y establecerá mecanismos de monitoreo participativo de los impactos ambientales y sociales involucrando además a los pobladores en la búsqueda de soluciones dialogadas.

La SUGECESA identificará y fortalecerá los mecanismos locales y/o tradicionales de manejo de conflictos y fomentará la participación de las mujeres, adultos mayores y pobres extremos en los procesos de negociación y de gestión de conflictos, en los roles de garantes del proceso, observadores, etc.

- ***Fortalecer la intervención postconflicto***

Para fortalecer la intervención postconflicto, la SUGECESA deberá:

- Implementar mecanismos de seguimiento y retroalimentación de los acuerdos involucrando a instituciones, tales como medios de comunicación, ONGs e Iglesia en roles de garantes, observadores analistas o de la implementación de acuerdos.
- Poner énfasis a intervenciones posteriores al conflicto para que se reconstruyan las relaciones y se creen condiciones para procesos de colaboración evitando el reescalamiento de los conflictos, desarrollando mecanismos de comunicación e intermediación ante nuevas disputas y desacuerdos.

- ***Fiscalización y articulación con la planificación regional***

Una de las principales actividades que la SUGECESA desarrollará será la fiscalización de la aplicación de la normatividad vigente y el respeto a los derechos de las comunidades.

Por medio de la concertación de actores regionales y empresariales, esta entidad buscará articular la inversión social de los proyectos mineros, los planes de desarrollo concertado (regional, provincial y distrital) y los del presupuesto participativo a la evaluación estratégica regional, al OT, a la ZEE, entre otros procesos de planificación⁷¹.

Ampliar el rol y capacidades de los actores regionales del desarrollo para intervenir con soluciones dialogadas en los conflictos

La SUGECESA capacitará a instituciones y líderes de la sociedad civil para desempeñar roles de soporte en los procesos de intervención (especialistas temáticos, monitores, reconciliadores, facilitadores técnicos, etc.) que contribuyan al encauzamiento de los conflictos.

En el diseño del proceso de intervención, identificará a líderes comunales y de organizaciones para actuar como mediadores culturales que faciliten un diálogo cultural (mutua comprensión y construcción de confianza) entre empresa y comunidad.

Además, desarrollará capacidades en los líderes de las comunidades y miembros de las empresas con el fin de conducir y participar en procesos de negociación y diálogo. Así como promoverá modelos y prácticas empresariales de responsabilidad social para el manejo de conflictos, basados en el respeto de los derechos y el trabajo colaborativo con las comunidades.

Fortalecer procesos de comunicación y transparencia para una participación informada de las comunidades y de la sociedad a nivel regional

Los Gobiernos Regionales y Locales, con participación de las empresas y la sociedad civil, debe implementar, anualmente, iniciativas de transparencia similares a las desarrolladas por EITI-PERU⁷², en cuanto a los pagos de las empresas por conceptos de impuesto a la renta, regalías y derecho de vigencia con lo transferido por el Gobierno Central y con los gastos realizados por esos conceptos (canon, regalías y derecho de vigencia). Es de suma importancia que este mecanismo contemple el nivel regional, provincial y local y cuente con planes de comunicación que transparenten y comuniquen los hallazgos.

71 De esta manera se reducen las posibilidades de instrumentar la responsabilidad social para la compra de voluntades y fragmentación de las comunidades.

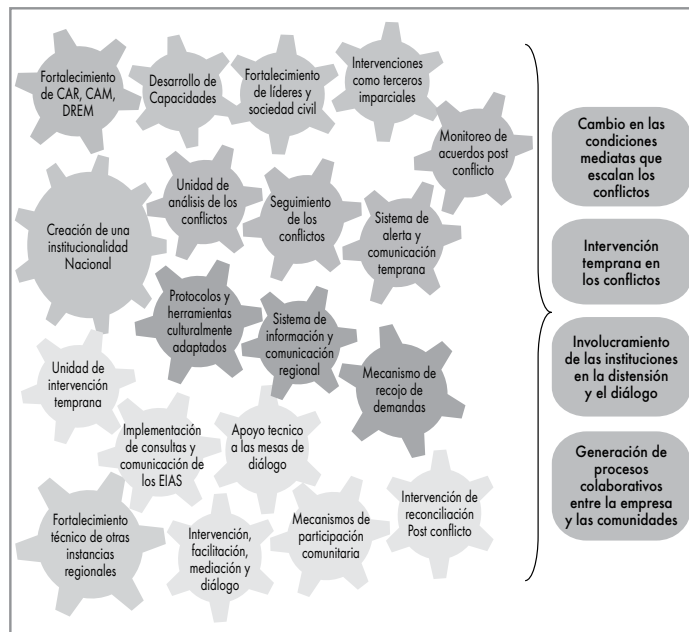
72 Para mayor información sobre la iniciativa implementada en el año 2010, a nivel nacional y parcialmente en la región Cajamarca, se puede consultar la siguiente página web: <http://eitiperu.minem.gob.pe/index.php>.

La SUGECESA implementará una ventanilla de recepción para canalizar las demandas de intervención y recibir información de parte de las comunidades, usando las oficinas descentralizadas existentes en las provincias y distritos, y eventualmente la CAM. Asimismo, implementará otros mecanismos digitales y analógicos de comunicación, culturalmente sensibles, que faciliten el uso de lenguas nativas y la expresión oral por parte de la población para así plantear sus demandas. Estos mecanismos alimentarán de información los módulos del “sistema información” SICIGGC.

A continuación se presenta la secuencia de las acciones de política que se deben implementar para desarrollar un sistema regional de gestión de conflictos.

GRÁFICO 8

Proceso de conformación del sistema de gestión de conflictos socioambientales: ámbito nacional



Fuente: Sandro Macasi Lavander.

Por otro lado, la SUGECESA convocará a un Foro Regional sobre conflictos, goberabilidad y Cultura de Paz a fin de desarrollar un “estado de la cuestión” con participación tripartita de empresas, sociedad civil y Estado sentando las bases para un proceso de acuerdo regional en torno a la necesidad de la prevención de conflictos en el marco de la actuación de la subgerencia regional de prevención de conflictos socioambientales.

Además, la SUGECSA concertará, con los medios de comunicación, un pacto ético de abordaje de los conflictos sobre la base del decálogo de Galtung⁷³ u otro similar, a fin de involucrar a los periodistas en una cobertura imparcial, temprana, analítica y profunda de los conflictos.

Finalmente, también se desarrollarán talleres de periodismo preventivo⁷⁴, a fin de incorporar en la práctica periodística los principios de la prevención y transformación de conflictos e involucrar a los medios de comunicación en procesos de diálogo y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

73 Galtung, John. *“High road, low road: Charting the course for peace journalism”* en *Media and Conflict*. In Track Two Vol 7, Number 4, December. 1998.

74 Esto podría implementarse con el apoyo de la Facultad de Comunicación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, que ha desarrollado un módulo de capacitación sobre periodismo preventivo.