

## Ponencia-XI Congreso Mundial de Mediación. Lima Perú

### **Institucionalidad Democrática para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso Peruano.**

- 1- **Autor:** Gaston Aín Bilbao. Asesor regional para la prevención de conflictos y el Diálogo - PNUD América Latina y el Caribe. Hasta Julio del 2010 Director Residente del National Democratic Institute, NDI, en Ruanda, África del Este. Participó en varias misiones en Burundi, Uganda y Congo DRC. Ex consejero político de la misión especial de la OEA para reforzar la democracia en Haití, jefe de gabinete de la secretario de Asuntos Políticos de la OEA y adjunto del Director de la misión de buenos oficios del Secretario General de la OEA para restablecer las relaciones diplomáticas entre Colombia - Ecuador. Participó además en varias misiones especiales del Organismo en países de la región como Jamaica, Surinam y Colombia.
- 2- **Tema:** La conflictividad social y el diálogo transformativo. El caso Peruano.
- 3- **Objetivos:** La presente ponencia resume las reflexiones y hallazgos centrales de un estudio independiente realizado por el PNUD, inédito hasta ahora, sobre la evolución de la práctica y utilización del diálogo y la prevención de conflictos en el marco del estado peruano. Además de ensayar una aproximación al perfil de la conflictividad socio ambiental y sus causas estructurales, el objetivo del presente estudio es analizar el nivel de institucionalización del dialogo y la prevención de conflictos en las estructuras estatales durante los últimos 15 años. Si bien el estado es el conjunto de entidades administrativas conformado por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto a aquellas entidades de tipo autónomo, los gobiernos regionales y los municipales; por razones de espacio y a efectos de tener mayor profundidad en el análisis, el estudio se concentrará en la evolución de la institucionalidad existente en la órbita del poder ejecutivo a partir del año 2000.
- 4- **Metodología:** El trabajo combina la utilización de fuentes primarias a través de la realización de entrevistas en profundidad a actores centrales de la sociedad civil, el gobierno nacional, regional y municipal, la defensoría, el sector privado, la academia, el sistema de la

ONU y sus diferentes agencias así como el análisis de normativa, bibliografía y cobertura periodística.

## 5- Desarrollo de ideas principales.

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

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

Para algunos autores la ingobernabilidad interna que generan los conflictos sociales constituye el principal problema de los estados de la región Sudamericana.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Doring, M.; Dalponte, B.; Hoffay, M.; (2010). América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción en Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010 CEGRE/CEHSEU/IEEI/CRIS, no 8, pp. 129.

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

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

El tercer y último rasgo del patrón de conflictividad latinoamericano es la polarización creciente. Acorde a Rojas, los niveles de polarización política que existen hoy en la región y que generan según el autor "sociedades recalentadas" y "democracias de alta tensión", son producto de la enorme desilusión que siguió al fracaso de las recetas de estabilización económica aplicadas en los noventa. Las poblaciones latinoamericanas tomaron conciencia que luego de una década de sacrificios en términos de planes de ajuste, despidos masivos, reducción del estado, privatizaciones y altos niveles de desempleo, el subcontinente continuaba siendo el más desigual del planeta medido a través del coeficiente Gini. Esta desilusión monumental, se transformó en frustración, apatía, desencanto y polarización.<sup>2</sup>

La expansión en la demanda de recursos como el oro, la plata, el zinc, el cobre, el petróleo y el Gas, sumado a un incremento notable en los precios internacionales de estos materiales han producido un crecimiento considerable de la inversión extranjera directa en el sector extractivo en América Latina. La explotación de recursos naturales no renovables ha sido

---

<sup>2</sup> Rojas, C., (Noviembre, 2008). La polarización irrumpe en escena. Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia.

citada frecuentemente como una de las causales inmediatas de los conflictos violentos, sus fases de escalada y su sostenimiento en el tiempo.<sup>3</sup>

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

**Participación débil de comunidades afectadas, campesinas e indígenas en la toma de decisiones.** A pesar de los avances normativos en varios de los países de la región en donde el derecho a la consulta previa ha sido normado,- vía ley, decreto, reglamento, protocolo o incluso vía la jurisprudencia de tribunales constitucionales-, el involucramiento de las comunidades afectadas, campesinas e indígenas en las decisiones que habilitan la explotación de recursos naturales en sus territorios sigue siendo: irregular, esporádico, frágil e incompleto.

**La distribución inequitativa de los beneficios económicos.** Por un lado, existe una presunción extendida entre las comunidades y áreas en donde se realizan actividades extractivas que los beneficios económicos de la empresa no son compartidos con la comunidad, o bien reciben una ínfima parte. De otro lado, las fallas en los procesos de planificación y utilización de los fondos sociales y de compensación, la precarización laboral, el incumplimiento de las obligaciones de publicación de resultados económicos, entre otras razones, contribuyen a reforzar la sensación que la empresa llega a la zona a contaminar, o utilizar en el mejor de los casos, la tierra y el agua sin contraprestación alguna.

**La falta de capacidad de regulación y supervisión para gestionar, medir y revisar impactos ambientales.** La institucionalidad para medir los impactos ambientales de las actividades extractivas es relativamente reciente. Incluso en países con enorme tradición minera como Perú, el Ministerio de Ambiente fue creado hace apenas 6 años. Las oficinas que realizan diagnósticos ambientales sobre contaminación, huellas de las obras, análisis y evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, o incluso las que diseñan políticas públicas de

---

<sup>3</sup> Extractive Industries and Conflict, Guidance Note for Practitioners, European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action. 2012 pp. 8.

protección del medio ambiente están terminando de construir sus herramientas, procedimientos, reglamentos y buenas prácticas.

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

**Los enormes desafíos y falta de experiencia para operativizar e implementar los compromisos asumidos por los estados a nivel internacional.** Un claro ejemplo es el Convenio 169 de la OIT sobre consulta previa a los pueblos indígenas y tribales que más allá de haber sido ratificado por una gran mayoría de países en América Latina, ha encontrado y continúa encontrando desafíos para su implementación efectiva. Es necesario desarrollar una institucionalidad de la consulta que implica: leyes, reglamentos, guías, buenas prácticas, intérpretes, facilitadores, mapas georreferenciados, censos de población indígena, registros de sus autoridades y posibilidades efectivas de localizarlos cuando hiciera falta, y sobre todo mucha capacitación y fortalecimiento de capacidades para equilibrar las enormes asimetrías existentes entre los actores que participan de dicho proceso.

**Las limitaciones del sector privado en el ejercicio de su Responsabilidad Social Empresarial.** A pesar de que se han registrado numerosos avances en materia de Responsabilidad Social, predomina una interpretación minimalista del concepto en donde la calidad de la vida laboral, el medio ambiente y la ética empresarial tienen menor gravitación

que las acciones directas a través de fondos sociales para mejorar la infraestructura de la comunidad, la educación o salud de los habitantes en áreas de influencia directa. En el mismo sentido, la obligación de abstenerse de buscar o aceptar excepciones no contempladas en el marco legal o reglamentario, relacionadas con el ambiente, salud, seguridad e higiene, trabajo, tributación, incentivos financieros u otras debe ser observada con mayor rigor en muchos de los países de América Latina.

**Desencuentro y tensión entre cosmovisiones.** La conflictividad vinculada a la explotación de recursos naturales tiene lugar en zonas amazónicas, altoandinas, rurales, reservas indígenas, áreas protegidas y regiones donde habitan pueblos indígenas y tribales. En este tipo de conflictos socio-ambientales los intereses de los actores primarios no solo están determinados por racionalidades económicas, sino culturales. El Estado y las empresas mineras vehiculizan valores y normas comunes de la cultura occidental moderna mientras las comunidades campesinas e indígenas comparten valores distintos emanados de su propia cultura milenaria. Los conflictos evidencian este desencuentro cultural en un contexto en que los actores actúan en función a su "cultura profunda" o a un "inconsciente colectivo".<sup>4</sup>

### **Las particularidades del caso Peruano**

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

---

<sup>4</sup> Gouley Clotilde " Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac" Centro Bartolomé de las Casas, Consorcio de Investigación Económico y Social. 2005, Cusco. P 84 y 85

- **Gravitación de las actividades extractivas en la economía peruana y efectos de la globalización.** Perú es al día de hoy el tercer productor mundial de Cobre, Plata y Zinc y el quinto de Oro y Plomo. Es además el primer productor latinoamericano de Estaño, Zinc, Oro y Plomo. La minería, desde la década del noventa, se ha ido consolidando y constituye hoy el principal sector exportador del país. Según cálculos de Macroconsult para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, en los últimos 10 años el valor de las exportaciones mineras metálicas ha crecido nueve veces, llegando a US\$ 27,361 millones en 2011, lo cual representó el 59% de total de exportaciones. Hasta agosto del 2014, el Ministerio de Energía y Minas tiene una cartera estimada de proyectos Mineros que asciende a US\$ 61,279 millones, compuesta por 52 proyectos principales, - e incluye obras de ampliación, proyectos en etapa de exploración avanzada así como proyectos con estudio ambiental aprobado o en proceso de evaluación. En un contexto internacional en que aumenta la competencia por los recursos naturales hacen su aparición empresas chinas e Indias que disputan la plaza y el mercado a las empresas occidentales. Perú es un claro ejemplo de esta dinámica ya que China encabeza el ranking de países inversores con 13,839 millones de dólares, un 23% de la totalidad de la cartera, seguido por Canadá y Estados Unidos. China es al mismo tiempo el segundo destino más importante de las exportaciones mineras peruana con el 21% del total, detrás de Suiza y antes que Canadá. La minería peruana ha crecido a una tasa promedio de 7.1% anual en la última década. La tasa de crecimiento sectorial más alta del período. Según el propio Ministro de Minas, el sector minero aportará el 30% del crecimiento económico del país hasta el 2016. El sector extractivo es uno de los principales contribuyentes al tesoro público. La minería aportó en 2011 el 15% del total de tributos recaudados y se calcula que durante el 2012 y 2013 ese porcentaje aumentaría entre uno y dos puntos porcentuales. El crecimiento notable del sector y el volumen de dicha cartera minera representaron una expansión geográfica y física de la actividad que conllevó un mayor uso de tierras y agua para sostener los niveles de actividad.
- **Régimen democrático, emergencia de nuevos actores y descentralización.** A partir de los años 80 y al menos hasta el año 2000, la manera de gestionar la conflictividad social estuvo fuertemente permeada por el patrón de represión característico de la totalidad de las

dictaduras en América Latina. La violencia estatal se utilizó en la mayoría de los casos para neutralizar la protesta social. A partir del año 2000 se registra un crecimiento de la conflictividad social cuyo caso más paradigmático fue el conflicto de Bagua en Julio del 2009 que terminó con la muerte de 33 personas. El contexto peruano actual, en línea con los perfiles de la conflictividad latinoamericana descritos precedentemente, muestra una multiplicación de actores y una diversidad de demandas. El triángulo de actores clave: Estado-empresas-sindicatos mineros- típico de décadas pasadas-, no es representativo a todos los actores sociales (frentes de defensa ambiental, las organizaciones indígenas, los alcaldes, los presidentes regionales, los movimientos campesinos y de mujeres, las organizaciones ambientalistas, las rondas campesinas y la Iglesia católica). Estos últimos exigen: una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación minera, una gestión transparente, la necesidad de que exista un mecanismo de consulta previa y un control riguroso de los impactos ambientales que tal explotación produce. Por otro lado, la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y alcaldes es particularmente sensible a partir del proceso de descentralización iniciado en 2003, si bien algunas regiones reciben cuantiosos ingresos por concepto de regalías y canon minero, estas autoridades no tienen poder de decisión sobre las actividades extractivas en sus territorios. Aumentando la tensión entre el Gobierno Nacional, autoridades regionales/locales y los ciudadanos en los casos en que existe oposición a determinadas iniciativas. En el mismo sentido, la capacidad de implementar proyectos de infraestructura o simplemente gastar el dinero transferido por la nación ha representado un enorme reto. En el 2011 los gobiernos regionales lograron ejecutar menos del 60% del total de canon recibido, y en algunos casos como Puno incluso menos .

- **Preponderancia de la conflictividad socio ambiental.** La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros registró en el mes de noviembre de 2014 43 conflictos, 63% de estos vinculados a industrias extractivas, principalmente a la minería. La distribución regional de los conflictos mantiene una tendencia similar a meses anteriores con Cajamarca, Loreto y Ancash con una cantidad mayor de casos registrados. En la misma fecha, la Defensoría del Pueblo, que posee su propia metodología para registrar



conflictos, contabilizó un total de 205 conflictos sociales, 162 activos y 43 en estado de latencia. De este total, 132 constituyen conflictos socio ambientales- es decir, relacionados al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Dentro de la categoría de conflictos socio ambientales, la minería está vinculada a un 57% del total de conflictos. Arequipa, Cajamarca, Junin y Loreto son las regiones que más conflictos experimentan.

- **Participación, transparencia y consulta previa.** Para la totalidad de los expertos consultados existe consenso en señalar que las áreas de exploración y explotación de recursos naturales en el Perú son al mismo tiempo zonas con alta concentración de pobreza, profundas brechas sociales, ausencia histórica del aparato estatal, tejido social fracturado y presencia de pueblos indígenas, campesinos o alto andinos con fuertes lazos con sus respectivos ecosistemas. Si bien la conflictividad social en zonas rurales, selváticas o alto andinas siempre ha existido, la irrupción de las actividades extractivas en estas áreas marginadas históricamente, en muchos casos fuertemente golpeadas a lo largo del conflicto armado, visibiliza a sus pobladores, fuerza el debate sobre los compromisos internacionales firmados por el Estado- como el derecho a la consulta previa a pueblos indígenas- y aumenta la tensión entre ambas cosmovisiones. El aumento de la información disponible y, por ende, los beneficios que se podrían lograr con la explotación de los recursos naturales, así como también los riesgos que esta actividad acarrea, junto a nuevos liderazgos surgidos a partir de la salida del gobierno del presidente Alberto Fujimori, generan una mayor presión para demandar mecanismos de participación en las decisiones, transparencia y consulta previa para las iniciativas que pudieran afectar las formas de vida y el territorio en donde habitan los pueblos originarios. Perú es el segundo país Latinoamericano miembro de la iniciativa voluntaria de transparencia en Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en Ingles) y ha sido reconocido como país cumplidor en 2012. La iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas es una alianza estratégica que reúne a nivel global a gobiernos, empresas extractivas de minería, petróleo y gas, grupos de la sociedad civil y organizaciones internacionales para aplicar criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas mineras, petroleras y gasíferas a los gobiernos y en los ingresos que los gobiernos reciben de estas empresas. Las empresas además deben cumplir una serie de requisitos de divulgación y reporte de sus actividades. Sin embargo, diversos sectores de sociedad civil reclaman mayor

información sobre los procesos de otorgamiento de concesiones así como sobre la elaboración y divulgación de los estudios de impacto. Algo similar ocurre con los mecanismos de participación ciudadana vigentes que operan centralmente para la elaboración y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, pero una vez que ya ha sido otorgada la concesión. El MEM desarrolla una actividad importante que incluye talleres participativos, audiencias, esquemas de monitoreo conjunto y vigilancia ambiental participativa. Sin embargo es necesaria analizar la efectividad de estas medidas teniendo en cuenta la asimetría enorme entre las partes, sobre todo en materia de control de la información y capacidad de decidir sobre las iniciativas de manera previa. Perú es además el único país latinoamericano que ha sancionado una Ley de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios en el año 2010, luego de los trágicos acontecimientos de Bagua . La ley fue promulgada en 2011 por el Presidente Ollanta Humana y su reglamento se elaboró a lo largo del 2012. Tres organizaciones sociales importantes se retiraron del diálogo en torno a la elaboración del reglamento, entre otras razones, porque entendían que la consulta debía ser vinculante. La implementación efectiva de la consulta requiere: una institucionalidad que debe construirse; un censo de poblaciones indígenas que implicará una definición sobre quienes entran dentro de esa categoría y quienes no; una base de datos georreferenciada sobre las poblaciones en el país; intérpretes y facilitadores; registro de autoridades de los pueblos y, suficiente capacidad de acompañamiento permanente por parte de la unidad promotora de la medida junto a la entidad encargada de asesorar y articular la política estatal de implementación de la consulta por medio del Vice-Ministerio de Interculturalidad. En resumen, los conflictos socio ambientales, desnudan los cuestionamientos existentes a los mecanismos vigentes para la toma de decisiones en los procesos de aprobación de los proyectos de inversión minera, petróleo, gas e hidro-energéticos. En muchos casos la población no acepta los procedimientos existentes de participación ciudadana para aprobar los EIAs y responde aglutinándose en torno a las autoridades municipales y convocando consultas ciudadanas de tipo plebiscitario. Las protestas demandan participación, pero en algunos casos cuestionan la potestad de decidir sobre las licencias de exploración y explotación.

## **Conclusiones.**

- En los últimos diez años el Perú ha desarrollado una abundante normativa orientada a institucionalizar la práctica de la prevención y gestión de conflictos sociales y en particular los conflictos socio-ambientales vinculados al acceso, uso y explotación de recursos naturales. Dicha normativa consiste en una serie de lineamientos, principios y estrategias para la gestión de conflictos sociales cristalizados en Leyes, Resoluciones Ministeriales, Decretos Supremos, Directivas y Reglamentos de Organización y Funciones de los diferentes Ministerios. La creación de la Comisión Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales en el año 2006, la sanción de la Ley de Consulta Previa en 2010 y su reglamento en 2012, la elaboración y sanción de los lineamientos generales para la prevención de conflictos sociales en el Perú en el año 2011 y la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad en el año 2012 representan hitos importantes en este proceso de institucionalización.
- Con el paso del tiempo, la normativa vigente ha ido modificando la forma en que el Estado reacciona o responde a la conflictividad social, y en particular a la de tipo socioambiental. Hoy se asume que es condición indispensable de un régimen democrático intentar buscar salidas consensuadas y dialogadas a los desafíos que conlleva el crecimiento económico y el desarrollo de los pueblos, y que para lograr este fin es necesario desarrollar un aparataje conceptual e institucional que lo haga posible.
- Aunque no siempre de manera estable a lo largo de los últimos 14 años, la promoción de espacios de diálogo, mediación y conciliación ha sido una pieza central en la estrategia de respuesta del estado peruano a la conflictividad. Esta apuesta por el diálogo continúa reforzándose, prueba de ello es la relativamente reciente creación de la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad encargada de articular los esfuerzos de los tres niveles del estado en materia de diálogo, cultura de paz y prevención de conflictos.
- La institucionalidad para la prevención y gestión de conflictos desarrollada durante los últimos diez años en el Perú consiste en al menos tres elementos diferenciados, a saber: la

normativa, las capacidades instaladas en los diferentes sectores e instituciones del estado y las herramientas disponibles para promover la resolución y gestión de conflictos sociales y socioambientales. En cada una de estas tres categorías se evidencian avances considerables durante los últimos 14 años.

- El tipo de respuesta que brindaba el estado peruano ante un conflicto social o socioambiental a comienzos de la década del 2000 fue caracterizada como intuitivo, informal, inorgánico y desarticulado. En general, el Presidente del Consejo de Ministros daba instrucciones para que se colectara información sobre un conflicto una vez este ya estaba activo y, mayormente, en fase de escalada. Algo similar ocurría a nivel de los ministerios con funcionarios que no tenían ningún tipo de preparación ni entrenamiento formal en análisis de conflicto, abordaje sensible al mismo o formación en gestión y resolución de conflictos. No existían partidas asignadas para el despliegue de funcionarios, ni unidades u oficinas encargadas de diseñar estrategias de intervención. Muchos de los conflictos sociales y socio-ambientales ocurridos a partir de la segunda mitad de la década del 2000 terminan forzando la presencia de ministros y del Presidente de Consejo de Ministros a través de la figura de las Comisiones de Alto Nivel. Esto produjo niveles de exposición y desgaste a nivel de las máximas autoridades del Estado forzando en algunos casos el recambio acelerado de miembros del gabinete.
- Las capacidades de monitoreo de la conflictividad eran inexistentes a comienzos de la década del 2000 al igual que las herramientas prácticas para anticipar o prever el estallido o surgimiento de un conflicto socio-ambiental. Por ende, la totalidad de los conflictos aparecían en el espacio público, o eran conocidos por las autoridades cuando se encontraban en fase de escalada, o bien a través de medidas de fuerza tomadas por algunas de las partes. Esta tendencia se revierte a partir del 2004 cuando entre otros actores, la Defensoría de los Habitantes, comienza a hacer un seguimiento de los conflictos y a presentar sus reportes sobre conflictividad elaborados por una incipiente unidad de prevención de conflictos sociales.
- Durante la segunda mitad de la década del 2000 se crean unidades de prevención de conflictos o gestión social en los Ministerios de Energía y Minas, Ambiente, y la Presidencia

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

- Al día de la fecha, cada una de las unidades, oficinas o direcciones encargadas de realizar tareas de prevención y gestión de conflictos posee personal que ha recibido capacitación formal en teoría de conflictos, análisis, prospectiva, manejo de herramientas de monitoreo, intervención y gestión. La dotación de personal se ha cuadruplicado en el caso de la unidad encargada de las tareas de diálogo y prevención de la PCM, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, que tenía 11 personas en el año 2006 y hoy posee 44. Lo mismo ocurre con la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas que planea contar con 85 personas a fines del 2014 o la Adjuntía de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo que comenzó con 4 personas cuando era una Unidad en 2004 y hoy tiene un equipo que nuclea a la totalidad de los jefes de oficina de campo y al menos dos comisionados con formación en prevención y gestión de conflictos y diálogo.
- Esta multiplicidad de espacios institucionales desde los que se monitorea e interviene en conflictos multidimensionales y multicausales, como son los socio-ambientales, requiere de una mayor coordinación interinstitucional. Una gran mayoría de los entrevistados entiende que este es quizás el aspecto más importante sobre el cual concentrar esfuerzos en el marco de una estrategia general y multinivel de prevención y gestión de la conflictividad socio-ambiental. Se ha registrado mejoras visibles desde la creación y puesta en funcionamiento de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Esta oficina intenta jugar un rol de articulador y fiscalizador de la respuesta estatal así como de los compromisos que realizan

las empresas en los espacios multiactor en que se dialoga para resolver los conflictos. Sin embargo, resulta imprescindible institucionalizar una plataforma de coordinación formal de las respuestas en los tres niveles del Estado. Desde la ONDS se ha concebido y elaborado una propuesta de Sistema Nacional de Prevención y Gestión de los Conflictos Sociales, actualmente, en estudio por el gabinete de ministros del Ejecutivo.

- Existe una variedad y riqueza de instrumentos utilizados para monitorear, prevenir la conflictividad e intervenir, tales como: diseñar, implementar, observar y facilitar procesos de diálogo; informar a las comunidades y al público en general; construir visiones compartidas; garantizar monitoreos o evaluaciones conjuntas sobre temas controversiales; construir diagnósticos de manera participativa y, en definitiva, canalizar y dar respuesta a las demandas de los actores sociales que se manifiestan en un conflicto. Aunque las respuestas no son en todos los casos enteramente sostenibles ni satisfacen en su totalidad las expectativas de los actores involucrados en el conflicto, permiten evitar episodios de violencia abierta e inicia instancias de diálogo, concertación y búsqueda conjunta de soluciones.
- Los dispositivos de alerta temprana que existen a nivel de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, La Defensoría del Pueblo de la Nación, el Ministerio de Energía y Minas, el de Medio Ambiente y la Autoridad Nacional del Agua operan de manera más o menos similar. La actividad de recolección de información de primera mano está a cargo de oficinas descentralizadas en las diferentes regiones que la transmiten a un equipo de analistas, generalmente basado en Lima, y que a su vez elabora un informe o pre alerta cuando fuera necesario para los decisores políticos.
- Además de la capacidad instalada o presencia física en las regiones, —departamentos o municipios que varía desde oficinas con 7 personas a delegaciones más modestas de 2 personas—, el potencial de los mecanismos de alerta y reacción temprana reside en el capital social construido por dichas oficinas y reforzado desde las instituciones en Lima. La vinculación privilegiada con gobernadores y alcaldes que posee la ONDS, las Redes de

Alerta Temprana y capacitadores del Ministerio del Ambiente, el Sistema Nacional de Denuncias Ambientales o la red de voluntarios universitarios de la OEFA o el vínculo de confianza que posee la Defensoría con organizaciones sociales y no gubernamentales de todo el país, permiten el acceso a información “de calidad” que, además, representa la “voz de los actores”. Estas relaciones de calidad y confianza con los actores sociales son esenciales al momento de identificar puertas de entrada y diseñar e implementar una estrategia de prevención o gestión de los conflictos.

- Todas las oficinas o unidades combinan información de terreno con informes periodísticos de actores sociales, organizaciones no gubernamentales u otras entidades del Estado. Es importante resaltar que para el caso de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad no se utiliza información de fuentes reservadas o de las instituciones de inteligencia del Estado. En la totalidad de los casos los Sistemas de Alerta y Reacción Temprana tienen algún tipo de soporte informático, desde una base de datos en la cual se registra información del conflicto—tipología , región, actores, demandas, legislación relacionada, fase, institución interviniente, convenios firmados, cobertura periodística y medidas de fuerza—, hasta programas para registrar pre alertas que son transmitidas directamente a Lima para validación o rectificación antes de la emisión de una pre alerta.
- Todas las instituciones poseen mapas georreferenciados de la conflictividad vinculada a su área de competencia o jurisdicción. Los mapas presentan la cantidad de conflictos existentes, información básica sobre cada caso y el estado en que se encuentran (activo, pasivo o en tratamiento).
- Las herramientas de construcción de diagnósticos compartidos o visiones similares sobre un problema han sido claves en la resolución pacífica y desenlace de varios episodios de conflictividad medioambiental. Los diagnósticos participativos construidos con comunidades y juntas de usuarios para la temática de agua, los planes de monitoreo ambientales y sanitarios integrados o la validación de estudios e informes con técnicos de sociedad civil, gobiernos regionales y locales hecha por el Ministerio del Ambiente son ejemplos de este

tipo de abordajes que buscan mejorar la calidad de la información e involucrar a los actores que tienen intereses y necesidades en el conflicto.

- Uno de los aprendizajes más relevantes, que surgen del acervo de PNUD en procesos de diálogo multiactor en la región, es que las “formas” cuentan y mucho. La dimensión procesal de los diálogos se ha revelado imprescindible y ha gravitado en procesos exitosos tanto o más que la propia sustancia o tema en torno al cual se dialogaba o intentaba buscar soluciones. En esa línea, para cada una de las etapas del diálogo considerar: la convocatoria, la preparación, el diseño de reglas, la celebración de sesiones, la facilitación, los espacios informales, el monitoreo, y la divulgación a la prensa, entre otras. Existe una serie de decisiones y opciones que pueden ser tomadas por los actores de manera anticipada o en el momento, que resultan críticas para su éxito. Del mismo modo, los protocolos de intervención para casos de conflictos que existen en varias de las unidades sectoriales o aquellos elaborados por la ONDS para el manejo práctico de las mesas de diálogo y de desarrollo permiten evitar malos entendidos entre las partes y garantizar un proceso transparente, equánime, informado y participativo.
- La existencia de una institucionalidad densa, compleja y variada no garantiza per se una reducción en el número de conflictos socio-ambientales, ya que según todos los consultados, este tipo de conflictividad está ligada al volumen de la cartera extractiva y al ritmo de crecimiento de la economía peruana altamente dependiente del sector. La institucionalidad ha crecido y se ha robustecido, pero eso no quiere decir que pueda seguirle el paso ni al nivel de explotación de los recursos naturales, ni al ritmo de crecimiento económico, uno de los más altos de la región durante la última década.



## Bibliografía

- Arana-Zegarra, Marco, “El caso del derrame de Mercurio en Choropampa y los daños en la población rural expuesta” Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2009; 26(1): 113-18.
- Bravo Alarcón Fernando, “Conflictos Socio Ambientales y Estado en el Perú” ponencia para el IV congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente- Conflictos Ecológicos Distributivos. 5-10 Octubre 2009. Bogotá.
- Caballero Martin Victor, Conflictividad Social y Gobernabilidad en el Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – La Paz - Bolivia: PNUD 2012.
- Cadarso, P., (2001) Fundamentos Teóricos del Conflicto Social, Siglo XXI, Madrid.
- Calderón, F., (2011) (Coordinador). Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina. PNUD; Fundación UNIR Bolivia.
- Doring, M.; Dalponte, B.; Hoffay, M.; " América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción " en Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010 CEGRE/CEHSEU/IEEI/CRIES, 2013.
- Gouley Clotilde “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac” Centro Bartolomé de las Casas, Consorcio de Investigación Económico y Social. 2005, Cusco.
- Lazarte, J., (2009) “Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias” en Del Conflicto al Diálogo: Una Mirada hacia el Futuro. FES-ILDIS y fBDM. La Paz.
- Ormaechea I. Bedoya C.” Conflictos Sociales y Construcción Democrática” en Quehacer, Lima, Desco, Nro. 164, enero-febrero 2007.
- Rojas, C., “La polarización irrumpe en escena”. Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia, Noviembre 2008.
- Sanborn Cynthia A, Dammert J.L “Extracción de Recursos Naturales, Desarrollo Económico e Inclusión Social en Perú” Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 16 de febrero de 2013.

- Stewart, Frances Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development, Working Paper No. 16, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2002

#### Informes y Normativa

-Acuerdo Nacional. Política de Estado sobre los Recursos Hídricos. Secretaria Ejecutiva del Acuerdo nacional. Agosto 2012

-Boletín Informativo Nro. 2- “Dialogo”, Ministerio del Ambiente del Perú. Diciembre de 2013

-Boletín “Diálogo y prevención, Garantía de Desarrollo” en Willaqniki Nro. 1. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Diciembre 2012.

-Boletín “Mesas de Diálogo, Mesas de Desarrollo y Conflictos Sociales en el Perú” en Willaqniki Nro. 5. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Abril 2013

-Boletín “Construyendo el Sistema Nacional de prevención de Conflictos Sociales” en Willaqniki Nro. 4. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú. Marzo 2013

- Boletín “Balance Anual de la Conflictividad “en Willaqniki Nro. 14. Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros Perú.

-Conflictos mineros en el Perú: Condición Crítica. Oxfam internacional. Marzo 2009

-Decreto Supremo 10-2010-PCM Creando la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales

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

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

-Guiding principles on Business and Human rights- United Nations. Office of the High commissioner for Human Rights. 2011.

-Informe Anual del Proyecto “prevención de Conflictos Sociales en el uso de recursos Naturales 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

-Informe .El MINEM y la responsabilidad Social en Industrias Extractivas. Gobierno del Perú. 2013

-Ley General del Ambiente 28611

-Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental 28245 y su Reglamento por DC 008-2005-PCM

-Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Decreto Legislativo 1013

- Ley N° 29785 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Y Reglamento a dicha Ley Decreto Supremo 001-2012 MC

- Ley de Recursos Hídricos 29338 y su reglamento.

Protocolo para la Intervención en Conflictos Sociales y Políticos. Defensoría del Pueblo de la Nación del Perú. 2004.

-Reglamento de Organización y Funciones (ROF) Ministerio de Energía y Minas del Perú.

-Resolución Ministerial 161-2011 de la PCM estableciendo los lineamientos y estrategias generales para la prevención de conflictos sociales en el PERU.

- Resolución ministerial 304-2008-MEM/DM que regula las normas de participación ciudadana en el subsector minero y Reglamento de Participación Ciudadana para el Sector Minero aprobado por DS 028-2008-EM y Resolución Ministerial No. 304-2008-MEM/DM

-Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua (Adecuación a la ley Nro. 29338. Julio 2010.

-Strategy note. UNDP's Strategy for Supporting Sustainable and Equitable Management of the Extractive Sector for Human Development. December 2012

-U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, US Minister of Interior, US Geological Survey, January 2013.