



## 9. GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES

Giselle Huamaní Olivo | Sandro Macassi Lavander



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

© Consorcio de Investigación Económica y Social  
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú.  
Teléfono: +51 1 421 – 2278  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011  
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle  
Diagramación: Carmen Inga Colonia  
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro  
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04183  
ISBN 978-612-4099-02-1

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de los autores.

# CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN  | 7         |
| ABSTRACT  | 9         |
| RESUMEN EJECUTIVO   | 11        |
| <b>1. Diagnóstico de la situación</b>   | <b>13</b> |
| 1.1 Sobre la institucionalidad existente para la gestión de conflictos socioambientales   | 14        |
| 1.2 Sobre la capacidad existente para gestión de conflictos socioambientales  | 15        |
| 1.3 Sobre los mecanismos e instrumentos para la gestión de conflictos socioambientales  | 17        |
| <b>2. Cuadro comparativo de opciones de política</b>  | <b>18</b> |
| 2.1 Articulación intersectorial de la intervención estatal central en los conflictos socioambientales   | 18        |
| 2.2 Descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales  | 18        |
| 2.3 Política de fortalecimiento de las unidades de intervención existentes en conflictos socioambientales del Estado central para mejorar el impacto de sus actuaciones | 19        |
| 2.4 Mejora en los procesos de participación y consulta en los procedimientos administrativos y técnicos relacionados con el desarrollo de proyectos mineros             | 19        |
| <b>3. Análisis de costos y beneficios de las opciones de política. Identificación de ganadores y perdedores. Selección de una opción de política</b>                    | <b>20</b> |
| 3.1 Análisis de costos y beneficios de las opciones de política. Identificación de ganadores y perdedores   | 20        |
| 3.2 Cuadro comparativo de ventajas y desventajas entre las opciones de política   | 22        |
| 3.3 Selección de una opción de política   | 23        |
| <b>4. Objetivos específicos y resultados esperados de la opción de política a cinco años</b>  | <b>24</b> |
| 4.1 Objetivos   | 24        |
| 4.2 Resultados  | 24        |

|  |    |
|--|----|
| <b>5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada</b>  | 25 |
| 5.1 El gobierno central y los gobiernos regionales conservan rezagos centralistas en la conducción de los procesos, no se desarrolla el marco legal, no se transfieren competencias ni recursos para la implementación de las unidades de manejo de conflictos   | 25 |
| 5.2 Las regiones se mantienen al margen y no asumen su rol en los procesos de manejo de conflictos   | 25 |
| 5.3 En el ámbito regional, hay limitación en las competencias, recursos, información y comunicación, para conocer o participar en los procesos de desarrollo de proyectos de inversión de infraestructura y extracción de recursos, y, por tanto, hay dificultad para desarrollar un enfoque preventivo  | 25 |
| 5.4 En las comunidades hay distintas capacidades para el diálogo, y a veces prevalecen las dinámicas de ciertos liderazgos que cooptan los procesos de negociación, superponiendo sus intereses políticos que sobrepasan la capacidad del gobierno regional  | 26 |
| 5.5 Los integrantes de la sociedad civil regional tienen dificultades para incorporarse como terceros imparciales en los procesos de transformación de conflictos, y a su vez no son incorporados o tomados en cuenta en los procesos  | 26 |
| 5.6 El sector privado no incorpora en el costo del largo plazo el no invertir en procesos y condiciones para el diálogo y la negociación integrativa, se maneja dentro de los marcos de funcionamiento del sistema político –corrupción, falta de transparencia, ineficiencia, visión cortoplacista, etc.– y no reconoce la legitimidad del gobierno regional para manejar los conflictos. | 27 |
| <b>6. Implementación de la política: estrategias y alianzas</b>  | 27 |
| 6.1 Transferencia de competencias y funciones a las regiones para generar procesos de articulación y complementariedad con el Estado central   | 27 |
| 6.2 Desarrollo de una institucionalidad pública regional encargada de la gestión de los conflictos   | 28 |
| 6.3 Fortalecimiento de las capacidades de intervención temprana y de crisis de las unidades regionales de gestión de conflictos  | 28 |
| 6.4 Creación de mecanismos y procesos de intervención que generen condiciones de diálogo y procesos colaborativos entre las partes   | 29 |
| 6.5 Articulación con la sociedad civil, las empresas y actores del desarrollo, para ampliar la capacidad de respuesta regional frente a los conflictos   | 29 |
| <b>7. Hoja de ruta</b>   | 30 |
| <b>RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b>   | 32 |
| <b>REFERENCIAS</b>   | 33 |

# PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Giselle Huamaní Olivo y Sandro Macassi Lavander, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

|   |                                |                                  |
|---|--------------------------------|----------------------------------|
| Gestión pública                                   | Desarrollo regional            | Cambio climático                 |
| Corrupción y gobernabilidad                       | Desarrollo rural               | Políticas sociales y pobreza     |
| Seguridad y narcotráfico                          | Recursos naturales             | Educación                        |
| Política tributaria                               | Gestión de conflictos sociales | Ciencia, tecnología e innovación |
| Política impositiva a los minerales y el petróleo | Interculturalidad              | Género                           |

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo CIES

**Xavier Gordillo**  
Director Adjunto CIES

## ABSTRACT

Frente a los conflictos generados a partir de los proyectos de inversión pública y privada, los proyectos de extracción de recursos naturales, y la gestión del aprovechamiento de los recursos naturales, identificamos una serie de problemáticas en los procesos de gestión de conflictos, que tienen en común la falta de participación, de colaboración, de una perspectiva preventiva de conflictos y de diálogo en el diseño, formulación e implementación de dichos procesos.

El sistema de gestión de conflictos que se ha ido desarrollando –inicialmente de manera reactiva a las crisis– ha buscado responder a estas situaciones con el propósito de crear mejores condiciones para avanzar en el modelo de desarrollo económico propuesto por el gobierno. En esta encrucijada, el Estado se encuentra como actor del conflicto y, a la vez, como facilitador para la solución del mismo, es decir, es juez y parte. Como resultado, tenemos un sistema de gestión de conflictos que aún se mantiene desarticulado, centralizado, deslegitimado y que no llega a transformar las relaciones de desconfianza de muchos actores sociales.

La propuesta de políticas para la gestión de los conflictos busca desarrollar procesos que involucren tanto a los sectores de la sociedad civil como a las instituciones de gobierno, pues la transformación de los conflictos es una tarea de todos. Busca también desarrollar mecanismos y procesos culturalmente significativos y participativos, que integren las *expertises* y los roles de los actores en un sistema de gestión de conflictos que refleje los principios de inclusión, transparencia e imparcialidad en la transformación de conflictos.





## RESUMEN EJECUTIVO

El Perú ha experimentado en las últimas décadas un período de desarrollo económico –de gran contraste con el período previo de poco crecimiento económico como consecuencia de la violencia interna–, el cual tiene un paralelo con el desarrollo de las dinámicas sociales de conflicto. Cuando los procesos de inversión se iniciaron, en la década de 1990, estos se dieron en un contexto de poca institucionalidad ambiental y social para exigir condiciones de negociación al desarrollo de los proyectos de inversión pública y privada, proyectos de infraestructura, extracción de recursos mineros y aprovechamiento de los recursos naturales. Los modelos de desarrollo económico auspiciaron los grandes proyectos con promesas de desarrollo y de distribución de la riqueza, lo que generó muchas expectativas en la población, las cuales contrastaron con necesidades insatisfechas, quejas sobre acuerdos incumplidos, preocupaciones por los impactos ambientales, temores hacia lo desconocido y foráneo, etc. Los conflictos emergieron inevitablemente en muchas de las zonas de influencia y con las comunidades y poblaciones impactadas de manera directa e indirecta por los proyectos. También visibilizaron dramáticamente el contexto estructural de limitado desarrollo en el que se estaban dando las inversiones y los proyectos, y la poca capacidad de las comunidades y de la institucionalidad estatal para cambiar las condiciones de negociación y de diálogo.

Algunas de las limitaciones que tiene el sistema son:

- No hay un sistema integrado entre los distintos sectores.
- El nivel central lidera los procesos sobre los niveles subnacionales.
- No hay una incorporación de actores e instituciones de sociedad civil en los procesos.
- Los procesos de diálogo rinden pocos resultados, y no llegan a transformar las relaciones entre los actores.
- Los procesos de negociación son duros, y con gran dificultad para la implementación y seguimiento de los acuerdos.
- Los procesos sectoriales internos de evaluación de las problemáticas (ambiental, minera, etc.), de monitoreo, de consulta y comunicación, tienen deficiencias por carecer técnicamente de una perspectiva preventiva, de análisis de conflicto y de habilidades de facilitación de diálogo y de procesos colaborativos.
- Hay un análisis parcial de las problemáticas porque se carece de una perspectiva intercultural de los conflictos.

A partir de la transferencia de funciones con el proceso de descentralización, en algunos gobiernos regionales se ha desarrollado progresivamente capacidades, metodologías y procesos para gestionar las problemáticas que afectan los territorios y el desarrollo. Sin embargo, en materia de conflicto los gobiernos subnacionales no tienen transferidas todas las competencias necesarias; ni los mecanismos para insertarse, dar seguimiento, ser consultados y monitorear los proyectos de inversiones, de industrias extractivas y o aprovechamiento de recursos naturales. Ello a pesar de que los gobiernos regionales, las mesas de lucha contra la pobreza y las comisiones ambientales regionales tienen el conocimiento local, manejan las redes locales de los actores en conflicto y tienen la motivación de que el desarrollo sea sostenible en la región.

Ante los escenarios de conflictividad en el país, se ha identificado cuatro áreas sobre las que se propone desarrollar políticas públicas:

1. Articulación de la intervención intersectorial estatal central en los conflictos socioambientales.
2. Descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales.

3. Fortalecimiento de las unidades de intervención existentes en conflictos socioambientales del Estado central, para mejorar el impacto de sus actuaciones.
4. Mejora en los procesos de participación y consulta en los procedimientos administrativos y técnicos relacionados con el desarrollo de proyectos mineros.

La propuesta de política que se escogió finalmente es: descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales. Se propone desarrollar los siguientes aspectos claves:

- a) Aspectos generales del sistema de gestión: integración horizontal entre sectores e integración vertical con los niveles subnacionales. Se propone un proceso consensuado de integración que involucre las metodologías, los mecanismos de comunicación y los protocolos de actuación, existentes o por crearse. Así mismo, se requiere impulsar procesos de “desarrollo de capacidades” más profundos y articulados a la actuación preventiva, a fin de llevar a la práctica una perspectiva transformadora de conflictos.
- b) Aspectos de los actores involucrados: hay una serie de roles para la gestión de conflictos –convocante, facilitador, reconciliador, monitreador, garante, etc.–, a partir de los cuales otras instituciones públicas autónomas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, gremios, etc., puedan apoyar el proceso e incorporarse en la búsqueda de soluciones. En otras palabras, para diseñar e impulsar los procesos de diálogo y gestión de conflictos, se propone incorporar la *exper-*

*tise* técnica, temática, de rol, de distintos actores de la sociedad civil; y ampliar el rol de la Defensoría del Pueblo.

- c) Aspecto cultural: por ser el Perú un país multicultural, la divergencia de cosmovisiones se hace más evidente en los conflictos socioambientales que generan los proyectos de inversión y explotación de recursos, desarrollo de infraestructura y aprovechamiento de recursos naturales. Se propone no solo desarrollar una perspectiva intercultural –capacidades de análisis, competencia intercultural–, que es un elemento clave en la transformación de conflictos, sino también el uso de mediadores interculturales para la conducción e intermediación de los procesos de diálogo, negociación y concertación.
- d) Aspecto del liderazgo del proceso: como muchas veces el Estado tiene comprometida su credibilidad para gestionar los conflictos, cada vez que se percibe que actúa como juez y parte, se hace necesario apoyarse y complementarse en el liderazgo de los procesos desde la institucionalidad regional, los espacios público-privados, terceros imparciales con reconocimiento moral y social, la Defensoría del Pueblo y otros actores con capacidad para iniciar el proceso en sus distintos roles.
- e) Aspecto de la participación dinámica: los procesos de transformación de conflictos requieren la participación de todos los actores en los distintos momentos del proceso que se enfoca, tanto en la problemática como en el conflicto, lo cual supone el monitoreo del proceso, la consulta dialogada, la rendición de cuentas, la retroalimentación, la evaluación, la sistematización de las experiencias, etc.

# 1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

En contraste con la institucionalidad, las capacidades y las herramientas y mecanismos para la promoción del diálogo y el manejo de conflictos, que se ha desarrollado en los últimos diez años –normativamente o en la práctica–, persiste un número bastante alto de conflictos, actualmente 250, registrados por la Defensoría del Pueblo<sup>1</sup>, con un reporte significativo –entre 29% y 50%– de conflictos socioambientales<sup>2</sup>, lo que expresa la incapacidad del Estado, las empresas y la sociedad para abordarlos y prevenirlos. Más aun, si el desarrollo actual de los proyectos mineros representa solo 15% de las concesiones otorgadas, a futuro se proyecta un nivel sin precedentes de conflictividad.

En los últimos años, las ciencias sociales han volcado su atención sobre los conflictos sociales desde diferentes perspectivas, y en la mayoría de casos han privilegiado algún aspecto del conflicto sobre otro, por ejemplo, el político sobre el cultural o el factor económico sobre el ambiental, sin brindar una visión holística de los diferentes factores que intervienen en los conflictos socioambientales. A continuación, pasamos a describir las principales perspectivas:

1. Análisis de casos a partir de una perspectiva histórica de reconstrucción y cronología del conflicto, en el que se señalan los roles cumplidos por cada actor. El enfoque de análisis de los movimientos sociales enfatiza las condiciones macrosociales de los movimientos, con indicadores de contradicciones estructurales y problemas activos que se manifiestan en cambios en percepciones valorativas sobre las orientaciones de los actores. Los trabajos más representativos son: sobre el rol del Estado en diferentes estudios de caso, como Tintaya, Tambogrande y Yanacocha, *Defendiendo derechos y promoviendo cambios* (Oxfam), editado por Martín Scurrah; y *Minería y conflicto social* (IEP, CIPCA, CBC y CIES) (Bebbing-

ton 2007; Bury 2002; Echave, Hoetner y Palacios 2009).

2. Uso y disputa de recursos naturales empleados por comunidades, de los que el objeto de conflicto más común es el agua. Se privilegia un enfoque analítico socioambiental o socioecológico, el que se consigna no solo el valor de uso sino también el papel del recurso como objeto de creencias y actitudes que pueden justificar el comportamiento de las comunidades (Oré 2009, Pacheco 2008, Huamaní 2009).
3. La acción política colectiva y la violencia política como una derivación de esta. Esto responde a una perspectiva sociológica de análisis del conflicto. Según escritos de Tilly (2003), frecuentemente reseñados en este grupo de casos, la violencia colectiva es la forma más frecuente de acción política, tanto así que esta no se encuentra separada de la política cotidiana. Asimismo, la acción colectiva es el principal recurso del que dispone la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados. La carencia de acceso regular a las instituciones lleva a que se apele a la acción colectiva contenciosa. Así, la violencia se convierte en el principal medio de calibrar la incidencia pública cuando los mecanismos normales de trabajo son insuficientes.
4. El conflicto como producto de la lucha política de los liderazgos locales; esta perspectiva se refleja en los estudios de Dammert (2007), quien sostiene que la descentralización produjo la liberación de recursos y la atomización de los liderazgos locales, lo cual restringe la construcción de proyectos de desarrollo a largo plazo. El acceso a recursos fáciles se convierte en la nueva opción en zonas donde el poder se ha asentado en élites tradicionales. Similar es la reflexión en el caso de llave por Torres<sup>3</sup>, Pajuelo (2005), Tuesta Soldevilla (2002) y Caballero (2009).

1/ El registro más alto de conflictos por la Defensoría del Pueblo se produjo en octubre del 2009, con 286 casos.

2/ Si se ajustan los criterios para la clasificación de los conflictos socioambientales, por ejemplo, los conflictos por promesas incumplidas o por problemas en la implementación de los acuerdos, el porcentaje de conflictos socioambientales se reduce.

3/ <[http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/llave\\_opinion.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/llave_opinion.pdf)>.

5. Análisis estructural, que analiza desde una perspectiva socioeconómica la causalidad de los conflictos, y se establece vínculos económicos entre minería y conflictos debido al uso de los beneficios de la minería, que se reflejan en conflictos por una demanda de incremento de la transferencia del canon, por tener un mayor control de los recursos, y más capacidad de decisión sobre la inversión (Bury 2002, Revesz y Diez 2006).
6. Más recientemente, gracias a trabajos como los desarrollados por el IEP<sup>4</sup>, Rolando Luque, Fernando Bravo<sup>5</sup>, Iván Ormachea y Javier Bedoya<sup>6</sup>, y la GTZ<sup>7</sup>, se tiene un enfoque centrado en el análisis del sistema de gestión de conflictos como un conjunto de condiciones estructurales, enfoques y cosmovisiones erradas y prácticas de abordaje, que ha permitido el ordenamiento de este documento en los tres aspectos siguientes:

## 1.1 Sobre la institucionalidad existente para la gestión de conflictos socioambientales

En la última década, en el Perú se ha iniciado el proceso de institucionalización de la gestión de conflictos, 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. Sin embargo, gran parte de esta incipiente institucionalización principalmente ha respondido 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 otras.

Por tanto, el sistema de gestión se ha caracterizado por buscar soluciones inmediatas a dichas situaciones –administración del conflicto<sup>8</sup>– para garantizar las condiciones de desarrollo de los proyectos de inversión y mineros<sup>9</sup>. En otras palabras, el actual sistema de “administración” del conflicto está generando que las problemáticas irresueltas se conviertan en conflictos más agudos y polarizados.

A lo largo de las últimas dos décadas, se ha desarrollado una serie de iniciativas desde el sector público, privado, o publico/privado, que han buscado intervenir en alguna de las etapas del conflicto. Sin embargo, a partir del mapeo de las intervenciones más representativas de la conflictividad social que ha afectado la gobernabilidad en el país, encontramos que las iniciativas de abordaje de los conflictos se han caracterizado por lo siguiente (véase la imagen 1):

- Hay una concentración de las intervenciones en la etapa de crisis, en la etapa posterior a la crisis y en la fase latente del conflicto.
- El mecanismo de intervención de la PCM (2009)<sup>10</sup> como la unidad de análisis y manejo de conflictos, se ha reciclado a través de los gobiernos con diferentes denominaciones.
- Hay más intervenciones estatales en reacción al incremento de la conflictividad.
- No hay política de Estado para mantener los procesos de intervenciones que se han dado en el tiempo, no se ha institucionalizado las intervenciones.
- Ausencia de intervenciones durante el escalamiento del conflicto y durante el desescalamiento.

4/ Informe final. Mapa de conflictos sociales y actores a nivel nacional (2010).

5/ Conflictos socioambientales y Estado en el Perú.

6/ Conflictos sociales y construcción democrática (2008).

7/ Manual gerencial del sistema de gestión de conflictos sociales.

8/ Se entiende “administración de conflictos” como 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.

9/ Se entiende “transformación de conflictos” como la perspectiva integral de intervenir sobre la problemática y las causas estructurales que originan el conflicto. 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.

10/ Tres funcionarios entrevistados hicieron referencia a la directiva interna, pero no dieron la referencia sobre el número del documento correspondiente.

## IMAGEN 1



Sin embargo, a pesar de las competencias de las instituciones del Estado para gestionar los conflictos, estas adolecen de credibilidad para resolver los conflictos porque son vistas como juez y parte. “Juez”, en tanto que tienen que gestionar y buscar una solución al conflicto en su sector o ámbito de gobierno; y “parte”, porque a partir de la política sectorial se está promoviendo de manera directa o indirecta las condiciones sobre las que se desarrollan los conflictos.

Además, en los conflictos socioambientales, en los que hay una tensión entre las competencias técnicas, sociales y ambientales entre los distintos sectores del Estado, la intervención ha sido desarticulada, parcial, y en ocasiones con disputas intersectoriales.

## 1.2 Sobre la capacidad existente para gestión de conflictos socioambientales

En el panorama normativo que podría facilitar el funcionamiento del sistema de gestión de conflictos, existe un marco legal en el Perú<sup>11</sup> que reconoce la participación ciudadana para la promoción del diálogo. Sin embargo, con los Decretos Legislativos 982, 983, 988 y 989, aprobados el 22 de julio de 2007 por el Poder Ejecutivo, se tiene un enfoque de criminalización de la protesta social, que vulnera los derechos humanos de los ciudadanos<sup>12</sup> para expresar sus demandas en los conflictos y que no facilita el desarrollo de condiciones ni reencausa esa energía hacia el diálogo.

11/ Legislación internacional sobre derechos fundamentales y 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, y Convenio 169 de la OIT.

12/ La CIDH se ha pronunciado en contra de los decretos legislativos en mención.

Con respecto a la capacidad para conducir procesos de gestión de conflictos, se ha establecido la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales<sup>13</sup> y la Comisión Multi-sectorial de Prevención de Conflictos Sociales<sup>14</sup>, ambas con el objetivo de gestionar los conflictos sociales en todos los sectores de gobierno y adscritos a la PCM. Además, a partir de una directiva interna de la PCM (2009), varios sectores de 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, de Energía y Minas, del Ambiente, de Agricultura-ANA, del Interior, de la Mujer y Desarrollo Social, etc.)

Aunque este proceso se está dando en instancias sectoriales, no se está dando en el ámbito regional, y menos en el local, lo cual refuerza una gestión centralista de los conflictos. Solo algunos gobiernos regionales están desarrollando *expertise* en la gestión de conflictos<sup>15</sup>, a partir de la normatividad general que les otorga la Ley Ambiental y de los Gobiernos Regionales para facilitar procesos de diálogo. Se ha identificado limitaciones en las capacidades de varios funcionarios encargados de la gestión de conflictos, en:

- Poca o desigual capacidad técnica para facilitar procesos y articular soluciones.
- Insuficiente desarrollo de habilidades personales o falta de competencias interculturales.
- Poca voluntad política para actuar.
- Aplicación de un enfoque de prevención de crisis para asegurar la gobernabilidad política.
- Poca sistematización de la información, casuística y reportes sobre las intervenciones.
- Manejo de crisis con una perspectiva de seguridad del Estado y no transformativa.

Con respecto a la capacidad de los gobiernos regionales para conducir o involucrarse en la problemática que están generando los conflictos socioambientales, estos tienen una participación marginal en los procesos técnico-administrativos conducidos por los sectores del Estado y que están asociados a un alto grado de conflictividad social, como son: otorgamiento de las concesiones –minera, hidrocarburos e hidroeléctricas–, aprobación de los EIA, otorgamiento de los permisos y licencias de uso agua a las empresas, otorgamiento del permiso social. Es más, no se ha completado las transferencias de funciones con respecto al rol de los gobiernos regionales en el manejo de los recursos naturales en sus territorios y el manejo de conflictos que se producen<sup>16</sup>.

Por tanto, no solo no hay una complementación de 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– con espacios público privados que existen en las regiones. Además, no se incorpora los espacios que involucran a la sociedad civil y que pueden contribuir con apoyo técnico, procesal o para construir relaciones para los procesos de diálogo: la Mesa de Lucha contra la Pobreza<sup>17</sup>, la Comisión Ambiental Regional<sup>18</sup>, organizaciones especialistas técnicas<sup>19</sup>, mesas de diálogo público-privado<sup>20</sup>, etc.

Si bien existe una desarticulación entre los ámbitos locales y regionales sobre las problemáticas en torno a los recursos naturales y cómo responder a ellas, esta se hace más fuerte cuando se necesita articular con el nivel nacional. Es más, hay serias 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

13/ D.S. modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM por el D.S. 010-2010-PCM.

14/ R.M. 380-2006-PCM.

15/ Gobierno Regional de Apurímac, Gobierno Regional de Cajamarca, entre otros.

16/ Salvo algunos gobiernos regionales como los de Áncash y Cajamarca, que han desarrollado iniciativas para el manejo de conflictos.

17/ Mesa de Lucha contra la Pobreza de Huánuco.

18/ La Comisión Ambiental de Cajamarca.

19/ Pro Diálogo, Centro de Conciliación de la PUCP.

20/ Mesa de Diálogo Minero.

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 Sobre los mecanismos e instrumentos para la gestión de conflictos socioambientales

La conciliación<sup>21</sup> se desarrolló desde la década de 1990 como una forma de manejo de conflictos extrajudiciales, de carácter obligatorio y previamente al juicio, en un contexto de reforma judicial y acceso a la justicia<sup>22</sup>. Asimismo, en la Constitución de 1993 se plasmaron los preceptos sobre el arbitraje para que la inversión nacional e internacional, el Estado y las demás personas de derecho público, puedan utilizar esta figura. Ambos representan el desarrollo incipiente de instrumentos, procesos y metodologías de diálogo y de manejo de conflictos. Los métodos originales para el manejo de conflictos en las comunidades o etnias indígenas, que son las formas apropiadas para manejar los conflictos con dichos actores, no son incorporados o tomados en cuenta dentro de los procesos formales que se inician desde el Estado.

Sin embargo, estos procesos, como otros instrumentos que fueron desarrollándose también, tuvieron como contexto de fondo crear las condiciones de seguridad para el desarrollo económico y para las inversiones<sup>23</sup>. En la práctica, esto contradice el propósito de desarrollar procesos y mecanismos imparciales y participativos, cuando se toma en cuenta la manera en que los modelos de desarrollo económico y de inversión son implementados –con fuertes cuestionamientos sobre la participación de las poblaciones impactadas y la consulta a las mismas.

A pesar de que en el Estado se está impulsando unidades en los sectores para la gestión de los conflictos, estas unidades difieren en sus alcances:

- Distintos rangos y competencias de las unidades dentro del organigrama de cada uno de los sectores.
- Se maneja diferentes enfoques para el análisis, tipificación de conflictos que no son congruentes entre sí.
- Las fuentes de información y el proceso de recojo de casos no son consistentes y en muchos casos tienen un enfoque parcializado (informes de inteligencia).
- Las metodologías para el tratamiento, facilitación y diseño de procesos prioriza el enfoque de manejo de crisis y no de transformación de conflictos.
- Procesos de monitoreo, seguimiento y reporte de conflictos inexistentes, aislados, no compartidos –o secretos–, o no participativos.
- Perspectiva centralista y no intercultural de cómo los actores entienden el conflicto y de cómo desarrollar procesos interculturales de gestión de los mismos.

Los proyectos de inversión pública que impactan los recursos naturales, los proyectos de extracción de los recursos naturales y los procesos de planificación y ordenamiento territorial –con gestión de los recursos naturales–, encuentran, desencadenan, magnifican y/o causan una serie de conflictos a lo largo de los respectivos proyectos.

En el análisis de los procesos y mecanismos encontramos una serie de deficiencias en términos de la participación ciudadana; la calidad y la oportunidad de la información y la comunicación; sistemas de seguridad;

21/ Ley 26872 y Decreto Supremo 004-2005-JUS.

22/ Con dispositivos legales que sirvieron de guía para el proceso de institucionalización, oficinas responsables de la implementación y el seguimiento del proceso, creación de numerosos centros, otorgamiento de credenciales a escuelas de formación, acreditación a mediadores/conciliadores con la expectativa de atender un gran número de casos que deberían ser referidos por los juzgados a centros de conciliación en la etapa prejudicial.

23/ Exposición de motivos D.S. 010-2010-PCM: “La proyección positiva del crecimiento económico del país, el incremento de inversiones privadas en sectores estratégicos [...] requieren ser acompañados de una estrategia integral, consistente y sostenida de gestión de conflictos sociales”.

y monitoreo por los actores y autoridades más cercanos a la problemática.

Pero también se encuentra que a pesar del desarrollo de diferentes mecanismos para la gestión de conflictos, del fortalecimiento de las capacidades, etc., todo esto no es suficiente para generar confianza en la ciudadanía sobre la eficacia, la transparencia y la objetividad de los mecanismos y de la intervención de las instancias del Estado para resolver los conflictos.

Por último, no existen mecanismos de evaluación de impacto de las intervenciones en el manejo de conflictos de las entidades públicas, ni reportes de actuación en la gestión de los conflictos, ni registro del nivel de cumplimiento de los acuerdos, ni sistematización de los resultados logrados; aunque sí existen varios estudios sociales que hacen un análisis de los conflictos y de los procesos en general, incluyendo los reportes de la Defensoría, lo cual da cuenta de las limitaciones del actual sistema de gestión de conflictos.

## 2. CUADRO COMPARATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

El objetivo central de la política pública debiera ser la construcción de un sistema nacional de gestión de conflictos sociales que actualmente es inexistente. A continuación, proponemos cuatro opciones de política que consideramos son componentes esenciales de cualquier sistema de gestión de conflictos por crearse. Cada una de estas opciones puede ser implementada modularmente con resultados diferentes en el corto, mediano y largo plazo, aunque con mayor o menor viabilidad, pero en su conjunto crean las condiciones para una intervención integral, sostenible y efectiva.

### 2.1 Articulación intersectorial de la intervención estatal central en los conflictos socioambientales

- Una institucionalidad pública en la figura de una OPD que integre las diferentes intervenciones que el Estado central realiza en los conflictos socioambientales; que compatibilice sus diferentes enfoques de intervención integrando los instrumentos de gestión, de análisis y de comunicación; y que apueste a la descentralización de sus funciones de manera complementaria y subsidiaria con los gobiernos locales.
- Se deberá desarrollar capacidades de “intervención temprana” en los conflictos, con un enfoque intersectorial y una unidad de gestión de crisis espe-

cializada y menos dependiente de las presiones políticas y económicas.

- Se apuesta a generar un sistema de análisis, seguimiento, monitoreo y evaluación común, de los conflictos socioambientales, junto a un sistema de comunicación transparente y de dominio público que recoja demandas de manera descentralizada y brinde un información calificada y eficaz para el diseño de intervenciones y para la actuación.

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

- Transferencia de roles, funciones, competencias y recursos de los sectores hacia los gobiernos regionales (de mayor actividad minera) para la “actuación preventiva temprana” en los conflictos socioambientales, generando una unidad especializada en gestión de conflictos en el interior del gobierno regional.
- Se deberá desarrollar capacidades, instrumentos y procesos de comunicación para la identificación, el diagnóstico y el análisis de las problemáticas, así como sistemas de monitoreo, desarrollo de habilidades de mediación y facilitación para la gestión temprana de los conflictos socioambientales.



- Se implementará un consejo multisectorial que apruebe los planes y lineamientos y evalúe la actuación de la unidad por crearse, la cual tendrá como principios rectores la participación, la interculturalidad, la perspectiva de género y la inclusión.

### **2.3 Política de fortalecimiento de las unidades de intervención existentes en conflictos socioambientales del Estado central para mejorar el impacto de sus actuaciones**

- Fortalecimiento normativo de las unidades de intervención y prevención de conflictos otorgándoles un rango prioritario en el organigrama de los sectores, dotándolas de recursos y personal con capacidad de intervención a escala nacional.
- Desarrollo de instrumentos comunes para la intervención temprana y de crisis, como un marco conceptual, sistemas comunes de comunicación e información y de alerta temprana, protocolos de intervención, etc.
- Procesos de desarrollo de capacidades en comunicación, mediación e intervención temprana y de crisis en las “unidades de intervención”, que aborden los conceptos y definiciones básicas, metodologías de análisis, de diseño de procesos de intervención y comunicación, sobre habilidades de relacionamiento y construcción de confianza,

con enfoques de interculturalidad, de género y de inclusión.

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

- Una comisión tripartita debe revisar y reformular los reglamentos que regulan los estándares sociales, el respeto de los derechos humanos y los mecanismos de participación, comunicación e información que son problemáticos en el otorgamiento de concesiones y durante el ciclo de operaciones de los proyectos mineros.
- En el corto plazo, se debe dictar medidas de cumplimiento obligatorio para que los EIA de proyectos mineros cuenten con procesos de difusión amplios y planes de comunicación participativos, número de participantes, protocolos claros para los mecanismos de consulta, que aseguren una intervención culturalmente apropiada y la participación de la sociedad civil, las mujeres, poblaciones indígenas, los pobres extremos y personas de la tercera edad.
- Generar un sistema descentralizado de recojo de demandas de intervención en conflictos y un mecanismo para recoger quejas y denuncias sobre malas prácticas de imparcialidad y corrupción de funcionarios y autoridades que intervienen en los conflictos socioambientales.

### 3. ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA. IDENTIFICACIÓN DE GANADORES Y PERDEDORES. SELECCIÓN DE UNA OPCIÓN DE POLÍTICA

#### 3.1 Análisis de costos y beneficios de las opciones de política. Identificación de ganadores y perdedores

| Opciones  | Costos   | Beneficios   | Ganadores   | Perdedores   |
|---|--|--|---|--|
| Articulación de la intervención intersectorial estatal en los conflictos socioambientales | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La institucionalidad demandará un costo en infraestructura y recursos humanos descentralizados que podrían ser cubiertos con el aporte del canon de las industrias extractivas.</li> <li>• Implica tiempo para el desarrollo de normatividad, rediseño de roles y funciones, desarrollo de capacidades e instrumentos, etc., los cuales demoran en consolidarse.</li> <li>• Demanda una fuerte voluntad política que articule los diferentes sectores para el desarrollo de habilidades; nuevas actitudes; cambios de cultura y laborales; y la internalización de metodologías.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecerá la presencia y la actuación del Estado de manera articulada y con soluciones integrales que mejoren la gobernabilidad con el respeto del Estado de derecho y manteniendo la estabilidad política.</li> <li>• Este tipo de intervención generará un impacto en la prevención de crisis y escalamiento, y con ello disminuirán las pérdidas materiales, económicas y sociales.</li> <li>• Tendrá una permanencia mayor en el tiempo, y a largo plazo afectará las causas estructurales que condicionan los conflictos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las partes, comunidades y empresas contarán con mayor presencia del Estado, de manera más técnica, eficaz, transparente y accesible.</li> <li>• Poblaciones vulnerables de las comunidades (como jóvenes, mujeres, ancianos y pobres extremos) serán incluidas en las soluciones concertadas.</li> <li>• La población en general, con la reducción de conflictos y de crisis.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos políticos que a partir de la ineficacia del Estado para la prevención de conflictos instrumentan la legítima movilización ciudadana a favor de sus intereses partidarios.</li> <li>• Los líderes comunitarios que instrumentan los conflictos a cambio de recursos y servicios, e incluso de beneficios personales.</li> <li>• Las empresas que priorizan una inversión social mínima basada en una información limitada y en la satisfacción de necesidades inmediatas de las comunidades (donación de bienes y servicios pequeños).</li> </ul> |

| Opciones   | Costos  | Beneficios  | Ganadores   | Perdedores   |
|--|---|---|---|--|
| <b>Descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revertir la tendencia centralista a abordar los conflictos, especialmente por la presión de los <i>lobbies</i> y grupos de poder en Lima, que apuestan a mantener el <i>status quo</i>.</li> <li>• Desarrollar unidades y equipos altamente eficientes en las regiones demandará un proceso de capacitación y diseño institucional.</li> <li>• Los costos iniciales pueden ser cubiertos por la cooperación internacional, que ha venido desarrollando procesos similares en otros países de la región andina y ha apoyado iniciativas parciales de la Defensoría del Pueblo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se abordan de manera temprana los conflictos; con ello se reducirán los costos económicos, sociales y ambientales producto de las crisis.</li> <li>• Se avanza sobre un proceso sostenible de transformación de los conflictos con base en planes de desarrollo locales y regionales.</li> <li>• Las y los ciudadanos cuyos medios de subsistencia dependen del uso de los recursos involucrados en los conflictos, podrán hacer una planificación con mayor estabilidad y seguridad.</li> <li>• Se podrá desarrollar una mejor comprensión y análisis de los conflictos con base en el conocimiento regional y local de las condiciones socioeconómicas de las localidades comprometidas en los proyectos de extracción mineros y de recursos naturales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las empresas se favorecerían con una intervención temprana regional que crearía condiciones sostenibles para el desarrollo de sus inversiones.</li> <li>• Las regiones fortalecerían su rol en la gobernabilidad de sus territorios haciéndose cargo de la conducción de los conflictos sociales.</li> <li>• Las comunidades contarían con una instancia más cercana para la canalización de sus quejas y demandas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los funcionarios de gobierno que tienen una perspectiva centralista.</li> <li>• Los <i>lobbies</i> que apuestan a la “resolución” de los conflictos desde Lima y en función de sus intereses.</li> <li>• Líderes sociales que construyen su capital político con base en la débil presencia del Estado y en la relación de intercambio de bienes y favores con las empresas.</li> </ul> |
|  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reducirán los tiempos de actuación de las unidades de gestión de conflictos y la mayor cercanía favorecerá una comunicación más fluida y la construcción de confianza en el rol de dichas unidades.</li> </ul>  |   |  |
| <b>Política de fortalecimiento de las unidades de intervención existentes en conflictos socioambientales del Estado central para mejorar el impacto de sus actuaciones</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supone una inversión menor respecto a un rediseño institucional, pues está restringido al desarrollo de capacidades de intervención de las instancias ya existentes.</li> <li>• El mayor costo será ampliar la presencia de recursos humanos altamente capacitados para la prevención y facilitación temprana.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora rápida de la actuación del Estado sobre los conflictos sociales, aunque limitada en el tiempo.</li> <li>• Se contará dentro del Estado con unidades más eficaces para la prevención de conflictos y atención de crisis.</li> <li>• Se reduciría la base del descontento social, que es canalizada por algunos operadores políticos para generar niveles de polarización con objetivos políticos particulares.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los funcionarios e instancias del Estado se legitiman a través de intervenciones técnicas más claras, sistemáticas y objetivas.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cadena de corrupción presente en las comunidades, empresas y en instancias del Estado.</li> <li>• Se reordenarían los poderes locales, y perderían base ciertos liderazgos y padrinos.</li> </ul>  |

| Opciones   | Costos  | Beneficios   | Ganadores   | Perdedores  |
|--|---|--|---|---|
| <p><b>Mejora en los procesos de participación y consulta, en los procedimientos administrativos y técnicos relacionados con el desarrollo de proyectos mineros</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta política puede financiarse a través de la cooperación internacional y con tesoro público, pues es relativamente menos costosa.</li> <li>• Los procesos de concertación y de construcción de consensos demandan más dedicación y tiempo que las decisiones tomadas verticalmente.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las empresas desarrollarán políticas de relacionamiento transparentes, públicas y participativas, diferentes a las prácticas clientelistas de intercambio coyuntural de bienes y recursos por los permisos sociales.</li> <li>• Las comunidades establecen negociaciones con mayor información, con una perspectiva de desarrollo amplia, lo cual le da sostenibilidad a la inversión social y de responsabilidad empresarial, con la consecuente reducción de medidas de fuerza o uso de la violencia.</li> <li>• Las inversiones productivas y de infraestructura pueden desarrollarse en un clima de diálogo, lo cual mejora los beneficios mutuos tanto de las comunidades como de las empresas.</li> <li>• Un manejo transparente e imparcial de los EIAS (estudios de impacto ambiental y social) y de los Pamas (planes de adecuación y manejo ambiental y social) creará un clima de confianza y favorecerá la negociación entre las partes.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se benefician las comunidades con mecanismos claros e imparciales. Y se encontrarán informadas sobre los riesgos y beneficios de las inversiones extractivas.</li> <li>• Los pueblos indígenas dispersos y alejados dispondrán de mecanismos de participación y de opinión eficaces sobre los proyectos extractivos que los involucran.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los operadores políticos que con base en la desinformación y en la ausencia del Estado, canalizan las demandas a favor de intereses particulares.</li> <li>• Las empresas con malas prácticas, que no realizan informes técnicos confiables y restringen la participación y comunicación a las comunidades, creando condiciones para el embalsamiento de los conflictos, que luego derivan en crisis.</li> </ul> |

### 3.2 Cuadro comparativo de ventajas y desventajas entre las opciones de política

| Opciones de política  | Ventajas  | Desventajas   |
|---|---|---|
| <p><b>Opción 1:</b><br/>Articulación intersectorial de la intervención estatal central en los conflictos socioambientales</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apuesta a una mayor y más eficiente presencia del Estado.</li> <li>• Es una solución integral que genera articulación horizontal (intersectorial) y vertical (nacional y subnacional).</li> <li>• Puede generar cambios en las condiciones estructurales que incrementan la conflictividad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Persiste el riesgo de mantener una visión centralista en el abordaje de los conflictos.</li> <li>• El rediseño institucional demanda mucho tiempo y esfuerzo y requiere de una voluntad política muy fuerte de parte de la presidencia.</li> <li>• Generará resistencias de parte de funcionarios y algunas empresas.</li> </ul> |

| Opciones de política  | Ventajas   | Desventajas   |
|---|--|---|
| <b>Opción 2:</b><br>Descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su potencial principal es la actuación temprana, que reduce la ocurrencia de crisis.</li> <li>• Facilita un mejor conocimiento de las condiciones y causas que generan los conflictos.</li> <li>• Permite un monitoreo y seguimiento de los acuerdos más cercanos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay un rediseño de los modos de operación de los sectores y su tendencia centralista.</li> <li>• No actúa sobre las condiciones estructurales que incrementan la conflictividad.</li> </ul>   |
| <b>Opción 3:</b><br>Política de fortalecimiento de las unidades de intervención existentes en conflictos socioambientales del Estado central para mejorar el impacto de sus actuaciones | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se basa en una articulación mínima sobre la base de compartir instrumentos de gestión de conflictos.</li> <li>• Es una opción de política poco costosa.</li> <li>• Potencia la actuación de las unidades.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene un efecto limitado pues no se basa en el rediseño de las unidades ya existentes.</li> <li>• No actúa sobre las condiciones estructurales que incrementan la conflictividad.</li> <li>• No se dispone de una institucionalidad fuerte y cercana que vele por la implementación de los acuerdos.</li> </ul>                                    |
| <b>Opción 4:</b><br>Mejora en los procesos de participación, consulta y procedimientos administrativos y técnicos relacionados con el desarrollo de proyectos mineros                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la opción de política que más cambios en el corto plazo puede generar.</li> <li>• Abordará dos nudos recurrentes de los conflictos observados: la participación y los procesos técnicos ambientales.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No actúa sobre las condiciones estructurales que incrementan la conflictividad.</li> <li>• Los procesos participativos difícilmente son vinculantes a las decisiones que se toman en los sectores y en las empresas.</li> <li>• No se dispone de una institucionalidad fuerte y cercana que vele por la implementación de los acuerdos.</li> </ul> |

### 3.3 Selección de una opción de política

Se ha seleccionado la propuesta de política: **“Descentralización y fortalecimiento de la actuación de los gobiernos regionales en los conflictos socioambientales”**, debido a que se trata de una opción intermedia de costos y de efectividad.

La principal virtud de esta política es que potencializa el manejo temprano de los conflictos, cuando las problemáticas empiezan a manifestarse en el nivel local, lo cual tendrá una incidencia directa en la disminución de crisis y conflictos desencauzados.

Además, los gobiernos regionales, con el conocimiento de su territorio, la idiosincrasia, las redes sociales y las dinámicas de poder local, pueden establecer con mejores criterios culturales, sociales y ambientales, los procesos de gestión de conflictos más apropiados. Los

gobiernos regionales no solo cumplen un rol de bisagra entre el gobierno local y el gobierno nacional, sino que pueden fortalecer los canales de comunicación, gestión y monitoreo vertical.

Aunque los procesos de descentralización y regionalización tienen varios aspectos aún pendientes, la propuesta de transferencia de competencias y recursos para el manejo de conflictos a los gobiernos regionales sería un avance en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Finalmente, muchos de los conflictos socioambientales tienen como factor clave el desconocimiento del ordenamiento de los recursos naturales, de los requerimientos de comunicación y diálogo de las poblaciones, de las necesidades y visiones de desarrollo de los actores, lo cual los gobiernos regionales están en posición de recoger y sistematizar en propuestas de política regional y nacional.

## 4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA A CINCO AÑOS

### 4.1 Objetivos

**Objetivo 1.** Desarrollar una institucionalidad pública en los gobiernos regionales con actividad minera, que se encargue de la gestión de los conflictos socioambientales como primera instancia de abordaje de los conflictos, con funciones diferenciadas de las unidades regionales de promoción de proyectos de inversión extractiva.

**Objetivo 2.** Reducir la frecuencia y el número de crisis y de conflictos desencauzados a partir de la creación y fortalecimiento de unidades de gestión de conflictos en las regiones, que intervengan tempranamente desde la gestación de la problemática de los conflictos.

**Objetivo 3.** Mejorar la respuesta de las instituciones regionales para transformar los conflictos a través del fortalecimiento de las redes, alianzas, espacios de diálogo multiactores, complementando los procesos de gestión de conflictos con instituciones como la Defensoría del Pueblo.

**Objetivo 4.** Lograr el reencauzamiento de los conflictos socioambientales a través de actuaciones altamente técnicas, usando instrumentos regionales para la identificación, análisis y seguimiento de las demandas y problemáticas y hechos involucrados en los conflictos.

**Objetivo 5.** Fomentar una mayor participación informada de mujeres, pobres extremos y pueblos indígenas, en la gestión de los conflictos socioambientales, con un enfoque intercultural, inclusivo y de respeto a los derechos humanos.

### 4.2 Resultados

**Resultado 1.** La frecuencia, intensidad o emergencia de crisis y conflictos desencauzados disminuirá a partir de la intervención temprana de las unidades regionales y del desarrollo de capacidades institucionales.

**Resultado 2.** Se realizarán actuaciones preventivas efectivas gracias al seguimiento y monitoreo de los conflictos y el uso de instrumentos y metodologías especializadas de las unidades regionales de manejo de conflictos.

**Resultado 3.** Se cuenta con un marco procedimental para la intermediación de la Defensoría del Pueblo en los conflictos socioambientales que involucran al gobierno regional con otros actores, lo que contribuye con la restauración de la confianza y la credibilidad en los procesos de diálogo y de manejo de conflictos.

**Resultado 4.** Un mayor número de instituciones y líderes de la sociedad civil regional, se involucran en la gestión y transformación pacífica de los conflictos socioambientales, lo cual amplía la capacidad de respuesta preventiva de la región ante situaciones de conflicto.

**Resultado 5.** Comunidades y empresas recurren a los gobiernos regionales para mediación y facilitación de los conflictos.

**Resultado 6.** Grupos sociales comúnmente excluidos (indígenas, mujeres, adultos mayores, pobres extremos, sectores tradicionales) participan de los procesos de consulta, negociación y obtención de acuerdos en torno a los conflictos socioambientales.

## 5. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

### 5.1 El gobierno central y los gobiernos regionales conservan rezagos centralistas en la conducción de los procesos, no se desarrolla el marco legal, no se transfieren competencias ni recursos para la implementación de las unidades de manejo de conflictos

- Existen resistencias políticas en el gobierno central y en los sectores para transferir a los gobiernos regionales las competencias en el manejo de conflictos socioambientales. El gobierno central está interesado en mantener el control de los procesos que tengan un impacto sobre la utilización final de los recursos naturales, debido a que este tipo de conflictos está ligado a la estrategia de desarrollo y de promoción de inversiones.
- Hay transferencia de competencias parciales, sin recursos, o no se desarrolla el marco legal que fija las competencias y la sostenibilidad a las unidades de manejo de conflictos en los gobiernos regionales.
- Otro obstáculo es la cultura política de las partes involucradas en los conflictos, que tienden a recurrir al gobierno central, a la PCM y a los ministerios, pretendiendo que se atienda una lista más amplia de demandas, y no apuestan a gestionar soluciones en ámbito regional debido a que no atenderían sus otras reivindicaciones.

### 5.2 Las regiones se mantienen al margen y no asumen su rol en los procesos de manejo de conflictos

- La gestión de conflictos en las regiones no cuenta con una normatividad regional que les dé continui-

dad y sostenibilidad (financiera) de un gobierno a otro. Algunas competencias (como atender la gran minería) no han sido transferidas a los gobiernos regionales, lo cual limita su capacidad para desarrollar e impulsar procesos y gestionar recursos para su implementación.

- Las disputas entre regiones, como en la distribución del canon, temas de contaminación, distribución del recurso hídrico, etc., pueden replicarse en los procesos de manejo de conflictos que requieren una coordinación interregional.

### 5.3 En el ámbito regional, hay limitación en las competencias, recursos, información y comunicación, para conocer o participar en los procesos de desarrollo de proyectos de inversión de infraestructura y extracción de recursos, y, por tanto, hay dificultad para desarrollar un enfoque preventivo

- Las regiones tienen distintas capacidades técnicas, de facilitación y de análisis, para poder manejar los conflictos de manera sostenible y construir relaciones sociales. En algunas regiones hay más limitaciones e inexperiencia que en otras para manejar los procesos de explotación de recursos naturales desde una perspectiva de prevención.
- Se genera una tensión entre los roles de juez y parte cuando las autoridades asumen un rol de defensa o de promoción de distintas iniciativas y al mismo tiempo asumen el rol de resolver el conflicto. Esto genera un desgaste de su liderazgo, lo que dificulta el desarrollo de procesos participativos imparciales y neutrales con las comunidades y los actores locales.

#### **5.4 En las comunidades hay distintas capacidades para el diálogo, y a veces prevalecen las dinámicas de ciertos liderazgos que cooptan los procesos de negociación, superponiendo sus intereses políticos, que sobrepasan la capacidad del gobierno regional**

- En este ámbito, los líderes de las comunidades toman posición a favor de un proyecto de extracción de recursos naturales o se oponen a él, lo cual dificulta la conducción y desarrollo de procesos imparciales, neutrales y objetivos.
- Existen situaciones en las que los intereses personales de los líderes para negociar determinadas condiciones que brinden beneficios personales, grupales o comunitarios, no se ubican dentro de un proceso de desarrollo comunitario de largo plazo, y, por tanto, los acuerdos resuelven el *impasse* o la crisis de corto plazo, pero el conflicto se mantiene.
- Con frecuencia, las comunidades no tienen al alcance técnicas científicas que confirmen su percepción sobre la extensión de los impactos ambientales, y la percepción local choca con otras formas no locales / externas que tratan de explicarles su realidad. A su vez, los pobladores rurales, indígenas o el campesinado, tienen una cosmovisión propia del desarrollo y de sus relaciones con el medio ambiente, que muchas veces choca con la visión de desarrollo que impulsan las empresas, los inversionistas o los representantes del gobierno central.
- Los mediadores y traductores culturales no existen en muchas de estas situaciones de conflictos, o se convierten en actores con una posición que les resta credibilidad. La participación de las mujeres

en los procesos de negociación o toma de decisiones está relegada o no se hace visible, y, por tanto, no se reliva la perspectiva de género en los procesos de manejo de conflictos.

#### **5.5 Los integrantes de la sociedad civil regional tienen dificultades para incorporarse como terceros imparciales en los procesos de transformación de conflictos, y a su vez no son incorporados o tomados en cuenta en los procesos**

- Las distintas instituciones de la sociedad civil que estudian, analizan o desarrollan capacidades para el diálogo y el manejo de conflictos, no son siempre consideradas o involucradas por el gobierno regional en los procesos de manejo de conflictos. Hay desconfianza hacia la sociedad civil de querer politizar los temas de conflicto y no querer construir procesos imparciales y objetivos.
- Las distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil no siempre coordinan; hay celos profesionales o tienen propuestas técnicas distintas, lo que les impide colaborar en procesos más amplios para la solución de las problemáticas que originan los conflictos.
- Durante los conflictos y, aun más, durante las crisis, las instituciones y actores de la sociedad civil toman posicionamiento por uno u otro actor, o no abogan por los procesos de diálogo imparciales, neutrales y objetivos. Muchas organizaciones de la sociedad civil no asumen un rol crítico frente a los procesos de negociación que realizan las autoridades nacionales o regionales, o tienen dificultades y limitaciones para acompañar, apoyar o desarrollar procesos paralelos y complementarios de reconstrucción de relaciones sociales.



## 5.6 El sector privado no incorpora en el costo del largo plazo el no invertir en procesos y condiciones para el diálogo y la negociación integrativa, se maneja dentro de los marcos de funcionamiento del sistema político –corrupción, falta de transparencia, ineficiencia, visión cortoplacista, etc.– y no reconoce la legitimidad del gobierno regional para manejar los conflictos

- Existen en el sector privado una variedad de experiencias y capacidades –y hasta voluntad– para participar en procesos de diálogo y negociación con los actores de las comunidades, los gobiernos regionales y con el gobierno nacional. Sin embargo, hay desconfianza hacia los otros actores de la sociedad civil y el Estado, y tienen una cultura empresarial que les dificulta tener lecturas apropiadas de las necesidades de las comunidades y de las dinámicas locales.
- Frente a las problemáticas, disputas, conflictos y crisis, las empresas suelen actuar con base en premisas que priorizan la efectividad, el costo-beneficio, la rapidez y las actuaciones técnicas. Pero estas premisas no priorizan la inversión en construir confianza, mejorar las relaciones, ni brindar la información apropiada y oportuna, en promover una comunicación constante y de calidad o en proveer espacios de participación y retroalimentación; usualmente se ven como riesgosas.
- Las empresas privadas tienen además pugnas internas de liderazgo, divergencia de visiones y de perspectivas de trabajo, falta de políticas internas, análisis parciales o limitados; además, tienen unidades de relacionamiento comunitario débiles y de pocos recursos, sin influencia significativa en las otras unidades de operaciones, de manera que la empresa no siempre muestra una actuación coherente respecto a: la participación en procesos de diálogo, el criterio para manejar conflictos y la articulación con otros actores locales, regionales y nacionales.

## 6. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

### 6.1 Transferencia de competencias y funciones a las regiones para generar procesos de articulación y complementariedad con el Estado central

- Elaborar un proceso de transferencia de competencias y funciones para el manejo de conflictos hacia los gobiernos regionales, que implique la creación de unidades en las regiones y que se traduzca en una normatividad regional y nacional.
- Desarrollar una redefinición de las unidades centrales de gestión de conflictos para que actúen de manera complementaria a las unidades regionales.
- Los gobiernos regionales y el gobierno central delimitarán los mecanismos de actuación conjuntos en situaciones de crisis y ante conflictos que impliquen problemáticas multisectoriales.

#### ■ Alianzas:

- Entre sectores del Estado y las instituciones públicas autónomas.
- Con los gobiernos regionales y municipios provinciales.
- Con diferentes sectores políticos a favor de la transformación de conflictos.
- Ministerio de Economía y Finanzas.

## 6.2 Desarrollo de una institucionalidad pública regional encargada de la gestión de los conflictos

- Conformar una Subgerencia de Gestión de Conflictos Socioambientales (SRGCSA) adscrita a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.
- Normatividad interna que delimita las competencias y funciones de su intervención en los conflictos socioambientales, en concordancia con lo que corresponde a la transferencia de competencias y recursos por parte del Estado central.
- Un Consejo Regional de Prevención de Conflictos Socioambientales (CRPCSA) de composición tripartita, que elaborará los lineamientos regionales de gestión de conflictos, aprobará los planes y evaluaciones de la SRGCSA, y garantizará la imparcialidad de las intervenciones de la SRGCSA.
- Fortalecimiento de las CAR (Comisiones Ambientales Regionales) y las CAM (Comisiones Ambientales Municipales), respecto a su capacidad de análisis y mediación en los conflictos socioambientales (en especial donde están comprometidas acciones del gobierno regional).
- Fortalecer las capacidades técnicas de las Renama y de la Subgerencia de Energía y Minas e Hidrocarburos.

### ■ Alianzas:

- Gobiernos regionales.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- CAR.
- Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), Iglesia y colegios profesionales.
- Las industrias extractivas, las cámaras de comercio, los gremios empresariales.

## 6.3 Fortalecimiento de las capacidades de intervención temprana y de crisis de las unidades regionales de gestión de conflictos

- Un equipo humano con altas capacidades técnicas para la intervención temprana en las problemáticas de los conflictos y con habilidades para la generación de confianza, de mediación y de facilitación de conflictos.
- Un “marco conceptual” y herramientas e instrumentos validados y consensuados para intervenir en conflictos.
- Un sistema de información y comunicación preventiva de conflictos y de alerta temprana participativa y descentralizada.
- Capacidades para el análisis de conflictos, para la planificación, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de intervenciones con base en indicadores de éxito.
- Desarrollo de modelos de intervención validados y consensuados entre las partes.
- Medios y mecanismos para transparentar la actuación, como rendición de cuentas y difusión de las intervenciones, que construyan credibilidad.
- Identificar los recursos humanos (como mediadores culturales, especialistas temáticos y facilitadores técnicos) que desempeñen roles de soporte en los procesos de intervención en los conflictos.

### ■ Alianzas:

- Municipios provinciales y locales y mancomunidades.
- Medios de comunicación regionales.
- Universidades internacionales, ONGD nacionales o internacionales especializadas en prevención de conflictos.

## 6.4 Creación de mecanismos y procesos de intervención que generen condiciones de diálogo y procesos colaborativos entre las partes

- Intervenciones postconflicto que reconstruyan las relaciones y creen condiciones para procesos colaborativos y eviten el reescalamiento de los conflictos.
- Una mayor presencia en las provincias con mecanismos de recojo, consulta y atención, usando las ventanillas existentes o a través de los delegados regionales.
- Promover prácticas de participación comunitaria en la gestión preventiva de los conflictos, tales como el monitoreo ambiental participativo, el uso de delegados ambientales o de mediadores culturales.
- Identificar y fortalecer los mecanismos locales y o tradicionales de manejo de conflictos.
- Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de negociación y de gestión de conflictos, en los roles de garantes del proceso, observadoras, etc.
- Articulación de los mecanismos y fondos de responsabilidad social de los proyectos mineros a los procesos de planificación concertados.
- Desarrollar estándares regionales de gestión y beneficios sociales con base en patrones internacionales (por ejemplo, el protocolo de derechos humanos del Danish Institute).
- Mecanismos de seguimiento y retroalimentación de los acuerdos, involucrando a instituciones como medios de comunicación e Iglesia en roles de garantes, observadores y analistas de la implementación de acuerdos.
- Con base en la experiencia regional acumulada, proponer iniciativas normativas y modelos de intervención que afecten las condiciones estructurales que generan los conflictos.

### ■ Alianzas:

- Otras gerencias y subgerencias del gobierno regional.
- Líderes o presidentes de comunidades de las áreas de influencia de los proyectos mineros.
- Representantes en el Congreso de la República.

## 6.5 Articulación con la sociedad civil, las empresas y actores del desarrollo, para ampliar la capacidad de respuesta regional frente a los conflictos

- Articulaciones con las instituciones autónomas (como la Defensoría del Pueblo) y de la sociedad civil, para lograr un compromiso en la actuación conjunta, sinergia y comunicación de los distintos equipos, metodologías y procedimientos de actuación.
- Capacitaciones a líderes, comunidades, empresas e instituciones de la sociedad civil, en el manejo temprano de las problemáticas de los conflictos.
- Desarrollo de capacidades a líderes de organizaciones, de movimientos sociales e instituciones de la sociedad civil, para que se desempeñen como terceros imparciales en los conflictos.
- Proponer modelos o destacar prácticas empresariales de responsabilidad social para el manejo de conflictos, basadas en el diálogo y el trabajo colaborativo con las comunidades.
- Foros regionales para agendar la intervención preventiva en los conflictos socioambientales.
- Capacitación a medios de comunicación sobre periodismo preventivo para abordar los conflictos de manera constructiva.

### ■ Alianzas:

- Con la sociedad civil, ONGD de alcance nacional, centros especializados de investigación, universi-

- dades, gremios, organizaciones internacionales de cooperación, Iglesias.
- Gremios empresariales, organizaciones financieras, organizaciones gremiales internacionales, empresas matrices y asambleas de accionistas.
- Cámaras de comercio.
- Medios de comunicación regionales.
- Empresas matrices, asambleas de accionistas de empresas, organizaciones internacionales, financieras internacionales.

## 7. HOJA DE RUTA

### Cien días

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

### Un año

- Instalación de ventanillas y mecanismos de recojo de demandas, pedidos de asistencia, casos y proyectos en las regiones, articulándolos al sistema nacional de identificación de conflictos.
- Implementación de un sistema información y comunicación preventiva de los conflictos socioambientales y monitoreo de los conflictos.
- Desarrollo de protocolos y proceso de capacitación a instituciones de la sociedad civil, empresas y líderes de comunidades, en atención preventiva.
- Sistema de seguimiento e implementación de acuerdos y protocolo de intervención para la reconstrucción de relaciones en la etapa postconflicto.
- (Re)lanzamiento y fortalecimiento de las CAR y CAM como instancias público-privadas para el manejo de la conflictividad y el desarrollo de iniciativas conjuntas y transferencia de recursos.

- Implementación de prácticas participativas de gestión de conflictos a través de la formación de redes y protocolos de coordinación e intervención para los intérpretes / mediadores culturales, facilitadores técnicos, observadores, comisionados para la paz, etc.
- Desarrollo de protocolos de facilitación y mediación intercultural, de módulos de capacitación en análisis de conflictos, negociación, procesos colaborativos, para líderes locales en las regiones.
- Diseño de módulos de capacitación dirigidos a sociedad civil, empresas y comunidades, sobre gestión temprana de conflictos y negociación constructiva.
- Capacitación a comunicadores y personal de medios sobre periodismo preventivo y cobertura constructiva de conflictos socioambientales.
- Sistematizar las iniciativas locales identificadas en los cien días sobre procesos de diálogo y manejo de conflictos. Sistematizar la información sobre los procesos colaborativos y de diálogo y utilizados en los sectores de gobierno, gobierno regional o local, y medir el alcance de los impactos en la población y en el ambiente.

## Cinco años

- Desarrollo de un plan de trabajo regional para el desarrollo de procesos participativos de diálogo, análisis y solución de la problemática, e intervención en posibles escenarios de conflictos relacionados con el uso de los recursos naturales y el ordenamiento del territorio, debidamente aprobado por el CRGCSA.
- Desarrollo de mecanismos y protocolos de coordinación, intercambio de información y actuación conjunta entre gobiernos regionales e instancias nacionales de intervención de conflictos.
- Desarrollo de un marco normativo regional que institucionalice los procesos colaborativos y de diálogo y participación de la sociedad civil en el manejo de conflictos en sus diferentes instancias y niveles.
- Implementación de laboratorios de análisis de metales pesados en el ámbito macrorregional, en convenio con universidades y mancomunidades regionales, con apoyo de universidades nacionales e internacionales.
- Uso de la negociación asistida en los procesos de negociación entre una institución del Estado y los actores sociales/empresariales, de manera que un facilitador provea de neutralidad, objetividad y técnicas para facilitar un proceso colaborativo entre los distintos actores.
- Instalar mecanismos públicos regionales para la evaluación de programas y evaluación de intervenciones en el manejo de conflictos. Implementar mecanismos de control, monitoreo y participación de la sociedad civil para generar mayor confianza hacia los procesos.
- Diálogo público regional sobre los mecanismos y procesos adecuados de manejo de conflictos para el tratamiento de las problemáticas regionales y nacionales que producen la mayor recurrencia de conflictos y crisis.
- Convocar a los medios de comunicación regionales para un trabajo concertado conformando pactos éticos de cobertura constructiva.
- Identificación de prácticas exitosas de procesos colaborativos, de gestión de conflictos y de responsabilidad social empresarial en diferentes regiones, e incorporación de las mismas en protocolos y materiales educativos.
- Realización de auditorías y de evaluación de impacto de los programas y procesos de diálogo y manejo de conflictos en el ámbito regional, sobre la base de indicadores regionales de conflictividad y en red.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- Transferir competencias a los gobiernos regionales para que desarrollen roles y funciones en el manejo de conflicto; implementen unidades de manejo de conflictos con capacidades, mandato y recursos; y afiancen los espacios multisectoriales como CAM, CLC y CAR, para el análisis y solución de las problemáticas de los conflictos.
- Integrar los gobiernos regionales con la actuación de los diferentes sectores y del gobierno central en un solo marco de actuación ampliado para el análisis, la prevención y la transformación de los conflictos socioambientales.
- Ampliar, desarrollar y reforzar la presencia de los gobiernos regionales con una perspectiva preventiva, participativa y de diálogo, durante todas las etapas del ciclo de vida de los conflictos en los proyectos, poniendo énfasis en la etapa temprana e interviniendo en los momentos de crisis y postcrisis para transformarlos en procesos de desarrollo social y económico en las regiones.
- Desarrollar mecanismos y espacios que canalicen las disputas y los conflictos relacionados con el uso y manejo de recursos naturales a nivel local y regional, de manera articulada al nivel nacional, incorporando capacidades para el diagnóstico, la intervención, la facilitación y la prevención de los conflictos.
- Desarrollar e integrar los procesos e instrumentos de gestión, análisis, comunicación, evaluación, informes de actuación para el manejo de conflicto y el cumplimiento de los acuerdos, a través de los mecanismos de queja y de retroalimentación.
- Generar procesos de información y diálogo transparente entre las autoridades regionales y las comunidades, con la participación de terceros imparciales que brinden asistencia a los conflictos entre el gobierno regional y la población, con una perspectiva de prevención. Se recomienda la figura de “mediadores culturales”.
- Crear una ODP –instancia multisectorial público-privada– para traer a discusión los temas de conflictividad y crisis en el país, hacer recomendaciones de política para implementar estrategias y acciones para una cultura de paz, e identificar y promover comisiones especiales y o delegados para la paz.
- Las instancias existentes de concertación y planificación –Presupuesto Participativo (PP), Plan de Desarrollo Concertado Regional (PDCR), Plan de Desarrollo Concertado Local (PDCL), Consejo de Coordinación Local (CCL), Consejo de Coordinación Regional (CCR), Comisión Ambiental Regional (CAR), Comisión Ambiental Municipal (CAM) y Consejo Local de Cuenca (CLC)– deben incorporar enfoques preventivos y metodologías de análisis de escenarios de conflictos, fortaleciendo sus capacidades de facilitación para el diálogo y concertación de intereses.
- Las diferentes instancias que realizan promoción de la inversión (Pro Inversión, Minem), monitoreo de los recursos naturales (medición de calidad del agua, contaminación por metales pesados), protección de la salud (Minam, gobiernos regionales), fiscalización y evaluación técnicas, deben fortalecerse técnicamente, desarrollar capacidades interculturales y de facilitación, y dotarse de instrumentos de gestión que viabilicen una acción imparcial y participativa del Estado que incorpore una perspectiva de gestión de conflictos.

## REFERENCIAS

- Arana, Marco. *Resolución de conflictos medioambientales en la microcuenca del río Porcón, Cajamarca 1993-2002*.
- Bebbington, Anthony. *Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Anthony Bebbington, Michael Connarty, Wendy Coxshall, Hugh O'Shaughnessy y Mark Williams. Lima: Oxfam Internacional; IEP; Cipca; PSG, 2007.
- Bebbington, Anthony. "Extractive Industries and Stunted States: Conflict, Responsibility and Institutional Change in the Andes". En: Raman, R. (Ed.). *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*. Londres: Palgrave MacMillan, 2010, pp. 97-115.
- Bebbington, Anthony. "Social Dimensions of Rural Resource Sustainability: lessons from extractive industry conflicts in Latin America". En: Gornia, G. y J. Riddell (Eds.). *Toward a Vision of Land in 2015: International Perspectives*. Boston: Lincoln Institute.
- Bebbington, Anthony y María Luisa Burneo. "Conflictos mineros: ¿freno al desarrollo o expresión ciudadana?". En: Oxfam GB. *Pobreza y desarrollo en el Perú*, 2008, pp. 44-51.
- Bebbington, Anthony y Mark Williams. "Water and mining conflicts in Peru". En: *Mountain Research and Development*, 28(3/4), 2008, pp.190-5.
- Burneo, María Luisa y Anahí Chaparro. "Más allá de lo local: procesos de negociación en contextos mineros. El caso de la comunicad campesina de Michiquillay". En: *Argumentos*, año 3, N° 3, 2009.
- Bury, Jeffrey. "Peasant Protests, Livelihoods and Mining in the Peruvian Andes". En: *Journal of Latin American Geography*, 1(1), 2002, pp. 3-17.
- Caballero, Víctor. *El rayo que no cesa, conflicto y conflictividad social*. Asociación de Servicios Educativos Rurales, 2009.
- Dammert Bello, Juan Luis. *Gobiernos locales y conflicto político: el caso de Pucará, Puno (2004 - 2006)*. Tesis de licenciatura. Facultad de CC.SS., PUCP, 2007.
- De Echave, José; Karyn Keenan, María Kathia Romero y Ángela Tapia. *Dialogue and Management of Conflicts on Community Lands: The Case of the Tintaya Mine in Peru*. Cooperación, 2009.
- De Echave, José; Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revez, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka. *Minería y conflicto social*. IEP, Cipca, CBC, CIES, 2009.
- De Echave, José; C. Raphael Hoetmer y Mario Palacios Panéz. *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Programa Democracia y Transformación Global, 2009.
- Huamaní, Giselle. "Análisis de conflictos por el agua, desde el enfoque de la gestión integrada de recursos hídricos". En: *Conflictos por el agua en la región andina: avances de investigación y herramientas de manejo*. Lima: Iproga, 2009.

- Oré, María Teresa. "El actual escenario del agua en el Perú: conflictos y movilizaciones en una institucionalidad fragmentada". En: *Políticas e investigaciones sobre el agua en la región andina*. Instituto de Promoción para la Gestión del Agua, 2009.
- Pacheco Sarmiento, Rossana Marleni. *Conflicto en torno al manejo de agua para riego en la microcuenca del río Payac*. Tesis de magíster. Facultad de CC.SS., PUCP, 2008.
- Pajuelo Teves, Ramón. *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*. Oxfam: Asociación Servicios Educativos Rurales, 2005.
- Pérez Mundaca, José. *Yanacocha: cambios y permanencias en el conflicto social minero*. Tesis de magíster. Facultad de CC.SS., PUCP, 2010.
- Revesz, Bruno y Alejandro Diez Hurtado. *El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros) en Perú hoy*. Lima: Desco, 2006.
- Scurrah, Martin (Ed.); Javier Aroca, Jeannet Lingán, Maritza Paredes, Rosa Pizarro y Catherine Ross. *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Oxfam, IBC, IEP, 2008.
- Tilly, Charles. *The Politics of Collective Violence*, 2003.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. *Organización, conflicto y poder en el ámbito local: el caso de Villa El Salvador*. Tesis de magíster. Facultad de CC.SS., PUCP, 2002.